

CORTE COSTITUZIONALE

SEMINARIO

“Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”

Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013

La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno

Gian Luigi Tosato

SOMMARIO: 1. L’incidenza della riforma costituzionale sui rapporti fra diritto europeo e interno – 2. Una questione preliminare: la doverosità o meno della riforma costituzionale – 3. La normativa europea di bilancio: a) le fonti – 4. Segue: b) la disciplina preventiva – 5. Segue: c) la disciplina correttiva – 6. Segue: d) controlli e sanzioni – 7. Segue: e) elementi di rigidità e di flessibilità – 8. Segue: e) aspetti istituzionali – 9. Effetti giuridici della riforma costituzionale – 10. Le finalità perseguite – 11. Il concorso tra strumenti di tutela europei e nazionali - 12. La cooperazione giudiziaria – 13. L’interazione fra Corte di giustizia e Corti costituzionali - 14. Il bilanciamento tra regole di bilancio e diritti sociali: a) in generale – 15. Segue: b) nell’ordinamento italiano – 16. Considerazioni finali.

1. L’incidenza della riforma costituzionale sui rapporti fra diritto europeo e interno

La riforma costituzionale del 2012 – dichiaratamente indirizzata ad adeguare il nostro ordinamento alle norme dell’Unione in tema di finanze pubbliche – comporta notevoli implicazioni sui rapporti fra il diritto europeo e quello interno. L’attenzione dei commentatori è prioritariamente rivolta ad analizzare l’incidenza del primo sul secondo: e ciò non senza ragione. La normativa europea crea una serie di vincoli alla sovranità nazionale in materia di politica economica e di gestione dei conti pubblici, con notevoli riflessi sugli assetti costituzionali interni (¹).

Non va tuttavia trascurato che le norme della UE creano una fitta rete di connessioni tra il livello europeo e nazionale sul piano delle regole, delle procedure e delle istituzioni. Da questo intreccio normativo e istituzionale emerge una interazione tra i due livelli nelle due direzioni: non solo – anche se principalmente – nella direzione già segnalata, ma anche in quella opposta, per le reazioni che il diritto interno può produrre su quello dell’Unione.

Nel quadro ora prospettato, l'analisi che segue si darà carico prima di ricostruire i tratti essenziali della normativa europea, alla quale la recente riforma costituzionale intende conformare l'ordinamento italiano. Cercheremo poi di delineare la rete di interferenze reciproche che ne derivano tra i livelli europeo e interno, con ricadute più generali sulla ricostruzione dei rapporti tra il diritto dell'Unione e quello degli Stati membri.

2. *Una questione preliminare: la doverosità o meno della riforma costituzionale*

E' bene sgomberare subito il campo dalla questione surriferita. Come rilevato dalla prevalente dottrina, un obbligo di procedere con revisione costituzionale non esisteva per il nostro Paese ⁽²⁾. Non lo esigevano le norme dei Trattati in materia di unione economica e monetaria, del tutto neutrali circa le modalità di attuazione nel diritto interno; e non lo imponevano neppure atti successivi di matrice europea o internazionale.

Invero, non sono mancate per il nostro Stato sollecitazioni ad assicurare il rispetto delle regole di bilancio con strumenti appositi; e ciò sia prima che dopo l'introduzione della riforma costituzionale. Lo si ricava dal *Patto Euro Plus* sottoscritto nel marzo 2011 ⁽³⁾, come pure dalla lettera *Trichet – Draghi* del 5 agosto 2011 ⁽⁴⁾. Il Patto, tuttavia, pur richiedendo di recepire le regole UE con uno strumento “vincolante” e “sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”, lasciava ai singoli Stati la scelta definitiva dell'atto da adottare. La revisione costituzionale costituiva dunque solo una delle possibili opzioni: senza contare che è dubbia la portata giuridica di un accordo, come quello *Euro Plus*, concluso dai governi nazionali senza ratifica parlamentare. Quanto alla lettera dei due presidenti della BCE (quello uscente e quello entrante), è senz'altro da escludere la sua natura vincolante; e, d'altra parte, la lettera indicava la riforma costituzionale come opportuna (“appropriate”), non necessaria o obbligatoria.

Obblighi giuridici veri e propri sono subentrati in seguito, con la Direttiva 2011/85/EU dell'8 novembre 2011 (uno degli atti del c.d. *Six Pack*) ⁽⁵⁾ e con il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria” (meglio noto come “*Fiscal Compact*”), sottoscritto il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013. Ma né l'uno né l'altro di questi atti impone inderogabilmente il ricorso ad una riforma costituzionale. La Direttiva 2011/85 non precisa la forma che deve essere assunta dall'atto interno di recezione delle regole di bilancio ⁽⁶⁾; e il *Fiscal Compact* richiede disposizioni “vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale”, o il cui rispetto sia “in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio” ⁽⁷⁾.

Come si vede, anche qui uno strumento apposito di garanzia è doveroso, ma non deve rivestire necessariamente natura costituzionale.

Del resto, l'inesistenza di un dovere giuridico di riformare la Costituzione era ben presente al nostro legislatore, come risulta dai lavori preparatori della legge costituzionale del 2012 ⁽⁸⁾. La scelta della via costituzionale è dipesa, dichiaratamente, da ragioni politiche. In una situazione economico-finanziaria difficile per il nostro Paese, si è inteso rassicurare le istituzioni europee, gli altri Stati membri e i mercati circa la determinazione dell'Italia di rispettare le regole europee di bilancio: un segnale apparentemente apprezzato dai destinatari ⁽⁹⁾.

Un'ultima annotazione: è suggerita dalla circostanza che la legge costituzionale del 2012 rinvia ad una legge "rinforzata" di attuazione ⁽¹⁰⁾, per non appesantire eccessivamente il testo della Costituzione. Si delinea in tal modo un sistema di recezione misto, fatto di norme costituzionali e sub-costituzionali, quest'ultime peraltro di forza superiore alla legge ordinaria. In definitiva, la soluzione adottata utilizza più di uno fra gli strumenti indicati nelle prescrizioni europee.

3. *La normativa europea di bilancio: a) le fonti*

Passiamo ora a ricostruire le regole di bilancio alle quali il nostro Paese ha inteso conformarsi con gli strumenti normativi dianzi ricordati, partendo da un esame delle fonti. Queste appartengono a tre categorie: i Trattati istitutivi della UE, la sua legislazione secondaria (regolamenti e direttive) e un trattato extra-UE costituito dal *Fiscal Compact*.

Le disposizioni rilevanti del primo tipo sono essenzialmente gli articoli 121, 126, 136 TFUE, nonché il Protocollo n.12 del Trattato di Lisbona. Queste disposizioni concernono, rispettivamente, la sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche degli Stati membri (art. 121), la procedura per perseguire i deficit pubblici eccessivi (art. 126 e Protocollo n. 12), il regime speciale per l'Eurogruppo (136). La legislazione secondaria comprende: i due atti costitutivi del Patto di Stabilità e Crescita, e cioè i regolamenti 1466/97 e 1467/97, così come emendati nel 2005 dai regolamenti 1055/2005 e 1056/2005 e nel 2011 dai regolamenti 1175/2011 e 1177/2011; i regolamenti 1173/2011 (in vigore dal novembre 2011), 472/2013 e 473/2013 (in vigore da fine maggio 2013), che si indirizzano ai soli Stati euro; infine, due atti applicativi del Protocollo n. 12, e cioè il regolamento 479/2009 e la direttiva 1185/2011. La terza categoria di fonti è rappresentata dal *Fiscal Compact* (in vigore, come già accennato, dal gennaio 2013), che stabilisce per gli Stati contraenti norme integrative del Patto di Stabilità e Crescita.

L'inquadramento gerarchico delle due prime categorie di fonti è semplice, in quanto rientrano nel medesimo sistema giuridico dell'Unione. La legislazione secondaria si

colloca su di un gradino inferiore rispetto alle norme primarie del Trattato; i regolamenti e la direttiva appena citati possono dunque integrare e dare attuazione alle regole dei Trattati, ma non dettare norme con esse incompatibili, pena la loro illegittimità.

Più articolato è il discorso relativo al *Fiscal Compact*, che si colloca al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, pur essendo strettamente intrecciato a quest'ultimo e dovendo in prospettiva rientrarvi ⁽¹¹⁾. La vicenda del *Fiscal Compact* è nota: non è stato possibile procedere all'interno dell'Unione per l'irriducibile dissenso del Regno Unito, al quale si è unita poi la Repubblica Ceca. Si è fatto quindi ricorso ad un normale trattato, che gli Stati contraenti hanno concluso come soggetti di diritto internazionale. Di qui l'anomalia di un complesso di norme formalmente estranee al diritto dell'Unione, ma intimamente connesse al funzionamento dell'unione economica e monetaria della UE ⁽¹²⁾.

Questo spiega perché nel presente lavoro l'espressione "normativa europea di bilancio" sia riferita al diritto della UE (Trattati istitutivi e legislazione secondaria) allargato al *Fiscal Compact*.

Le norme del *Fiscal Compact*, ai sensi del suo art. 2, devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono essere applicate solo se compatibili con tale diritto. Questa disposizione rileva sotto un duplice profilo. Intanto serve ad eliminare aspetti di illiceità del *Fiscal Compact* rispetto alle norme internazionali ed europee. Infatti il diritto internazionale consente la modifica di un accordo multilaterale fra alcune soltanto delle sue parti, a patto che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti ⁽¹³⁾. Condizioni analoghe devono ritenersi applicabili ad un accordo extra-UE, come risulta anche dalla recente sentenza della Corte di giustizia nel caso *Pringle* ⁽¹⁴⁾.

L'art. 2 del *Fiscal Compact* ne chiarisce altresì i rapporti con il diritto dell'Unione; ed è questo l'altro profilo che preme sottolineare. Le norme del *Fiscal Compact* non sono suscettibili di un inquadramento sistematico fra le fonti dell'Unione, in quanto ad esse estranee. Assumono tuttavia, per espressa disposizione dell'art. 2, una posizione subordinata rispetto all'insieme di tali fonti: non solo, dunque, nei confronti dei Trattati istitutivi ma anche della legislazione derivata. Ne consegue che le disposizioni del *Fiscal Compact* sono abilitate a integrare e dare esecuzione alle norme primarie o secondarie dell'Unione, ma non possono porsi con esse in conflitto. Eventuali conflitti, se non superabili in via di interpretazione, comportano la disapplicazione delle norme incompatibili.

Il quadro delle fonti appena tracciato serve ad attribuire un giusto peso al Patto di Stabilità e Crescita e al *Fiscal Compact*, correntemente assunti come gli elementi più rappresentativi della disciplina europea di bilancio. Il ruolo primario è pur sempre assolto dalle norme dei Trattati istitutivi, che restano (anche dopo Lisbona)

quelle originarie di Maastricht. Il Patto, in quanto legislazione secondaria, ha una posizione subordinata ai Trattati; e il *Fiscal Compact* è subordinato sia ai Trattati sia alla legislazione secondaria dell'Unione.

4. Segue: *b) la disciplina preventiva*

La disciplina europea di bilancio (comprensiva, come precisato, del diritto della UE e delle norme del *Fiscal Compact*) è centrata intorno al divieto di deficit eccessivi rispetto ai famosi valori di riferimento: il 3% del PIL per il disavanzo annuale e il 60% del PIL per il debito accumulato. Il divieto è stabilito nell'art. 126 n. 2 TFUE, i valori di riferimento nel Protocollo n.12. Il divieto funziona da spartiacque per due complessi normativi, destinati l'uno a prevenire il formarsi di deficit eccessivi (la c.d. "parte preventiva") e l'altro a contrastarli e correggerli una volta che si dovessero formare (la c.d. "parte correttiva")⁽¹⁵⁾.

Le regole di parte preventiva si desumono dall'art. 121 TFUE, dal regolamento 1466/97 (come successivamente modificato) e dal *Fiscal Compact* (che in larga parte conferma norme del regolamento appena citato). Un ruolo centrale è svolto dall'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT). In sintesi, si tratta di un programma triennale, specifico per ciascuno Stato membro e mirato al conseguimento di un disavanzo strutturale inferiore all'1% del PIL (dello 0,5% ai sensi del *Fiscal Compact*). Per disavanzo strutturale si intende il saldo nominale di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e *una tantum* (e cioè le misure con effetti solo transitori)⁽¹⁶⁾.

Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto il loro OMT, è previsto un percorso di avvicinamento con aggiustamenti annuali⁽¹⁷⁾. Sempre allo stesso fine è stabilito un limite all'incremento della spesa pubblica annuale, che non deve eccedere percentualmente la crescita potenziale del PIL a medio termine⁽¹⁸⁾. Scostamenti dall'OMT o dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo sono ammessi al verificarsi di circostanze eccezionali o per la realizzazione di importanti riforme strutturali. Le circostanze eccezionali sono definite come eventi inconsueti, non soggetti al controllo dello Stato coinvolto e con effetti significativi sulla sua situazione finanziaria; oppure periodi di grave recessione economica dell'area euro o dell'Unione nel suo insieme⁽¹⁹⁾. Quanto alle riforme strutturali, queste sono rilevanti se hanno in prospettiva un impatto significativo sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche⁽²⁰⁾.

Alla disciplina preventiva, imperniata sull'OMT, è assegnata una triplice finalità: fornire un margine di sicurezza rispetto al limite del disavanzo del 3% del PIL a fronte delle normali fluttuazioni del ciclo economico; assicurare la convergenza del debito pubblico verso livelli prudenti di sostenibilità a lungo termine; consentire spazi di manovra per l'adozione di politiche di bilancio, con particolare riguardo agli investimenti pubblici⁽²¹⁾.

5. Segue: *c) la disciplina correttiva*

Veniamo alla disciplina correttiva di bilancio. Le relative norme si ricavano dall'art. 126 TFUE, dal Protocollo n. 12 e dal regolamento 1467/97 (come successivamente emendato).

Senza entrare in troppi dettagli, basti qui precisare che il punto di partenza è costituito dall'identificazione di un deficit eccessivo. Il semplice superamento della soglia numerica del 3% per il disavanzo e del 60% per il debito non comporta automaticamente l'esistenza di un deficit eccessivo. Una tale ipotesi è da escludere con riguardo al disavanzo, se questo sia diminuito in modo sostanziale e continuo e si avvicini al limite del 3%, ovvero se il superamento sia solo eccezionale e temporaneo e rimanga comunque vicino al 3% ⁽²²⁾. Sono da considerarsi circostanze eccezionali quelle che sfuggono al controllo dello Stato o determinano una grave recessione economica (evidenziata in particolare dall'andamento negativo del PIL) ⁽²³⁾.

Analogamente per il debito: è sufficiente che il debito, pur superiore al 60%, si avvicini a tale soglia riducendosi in modo continuo e adeguato ⁽²⁴⁾. La diminuzione è adeguata se pari ogni anno a 1/20 del debito eccedente il 60%; beneficiano, tuttavia, di una deroga gli Stati usciti da una procedura per deficit eccessivo, che per un triennio sono tenuti a realizzare solo "progressi sufficienti" ⁽²⁵⁾. Inoltre si applicano anche alla riduzione del debito considerazioni relative all'andamento del ciclo economico ⁽²⁶⁾.

L'identificazione di un deficit eccessivo, nei termini e alle condizioni ora delineate, apre la strada a un'apposita procedura (denominata appunto di deficit eccessivo). Peraltro, anche questa procedura non si avvia in modo automatico e necessario. La Commissione deve tener conto di tutta una serie di "fattori significativi" ⁽²⁷⁾; a titolo esemplificativo: le spese per investimenti pubblici; l'andamento del settore finanziario privato; l'attuazione di politiche di crescita nel contesto di strategie comuni dell'Unione; passività potenziali legate all'invecchiamento della popolazione; l'impatto di riforme pensionistiche tese ad assicurarne la sostenibilità a lungo termine; contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale o di politiche dell'Unione; assistenza finanziaria tra Stati membri a sostegno di programmi di stabilità. Più in generale, prima di aprire una procedura per debito eccessivo, la Commissione deve valutare ogni altro fattore ritenuto significativo dallo Stato interessato.

Da una considerazione congiunta dei due rami (preventivo e correttivo) della normativa europea di bilancio emerge che essi risultano separati e distinti ancorché coordinati e sinergici. Il primo non modifica né assorbe il secondo; in altri termini, il Patto di Stabilità e Crescita e il *Fiscal Compact* non sovvertono le regole del

Trattato ⁽²⁸⁾. Una cosa è il limite dell'OMT (-0,5% per gli Stati euro), altra quello della procedura per debito eccessivo (-3%): il primo non annulla, irrigidendola, la soglia del secondo. I due limiti si basano su parametri diversi: l'uno sul saldo strutturale di bilancio, l'altro su quello nominale; e assolvono funzioni diverse. La disciplina preventiva mira a indirizzare *ex ante* le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica. La disciplina correttiva interviene *ex post* nel caso di inefficacia di quella preventiva.

6. Segue: *d) controlli e sanzioni*

L'autonomia dei due rami della disciplina trova conferma nelle regole sui controlli e sanzioni per eventuali inadempienze.

I controlli relativi alla disciplina preventiva si sviluppano nell'ambito del c.d. "semestre europeo", che scandisce tempi e modi per una sorveglianza *ex ante* (e in parallelo) delle politiche nazionali di bilancio ⁽²⁹⁾. Istituito dal Consiglio Ecofin nel settembre 2010, e successivamente formalizzato nel regolamento 1175/2011, il semestre si snoda nei primi sei mesi dell'anno attraverso una procedura che coinvolge il livello europeo e quello nazionale. In breve: si parte a gennaio con un documento della Commissione ("Analisi annuale della crescita"), che definisce indirizzi prioritari in materia di bilancio e di riforme. Il documento passa al vaglio del Consiglio Europeo, che lo discute e approva nella sua riunione di marzo. A questo punto subentrano gli Stati membri, che entro aprile sottopongono alla Commissione i loro programmi di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), nonché i piani nazionali per la crescita e l'occupazione (programmi di riforma). Su questi programmi si pronuncia la Commissione, formulando raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato. Le raccomandazioni della Commissione vanno al Consiglio Europeo, che le approva nella sessione di giugno ⁽³⁰⁾.

Con l'entrata in vigore del *Two Pack* (costituito dai due citati regolamenti 472 e 473/2013), la procedura di bilancio si prolunga ora, per gli Stati della zona euro, nella seconda metà dell'anno. Ai sensi del regolamento 473/2013 questi Stati devono presentare i loro progetti di bilancio alla Commissione entro il 15 ottobre; la Commissione ha tempo fino al 30 novembre (al più tardi) per formulare su di essi un parere; i bilanci (legge finanziaria) devono essere definitivamente adottati in sede nazionale entro il 31 dicembre ⁽³¹⁾.

Attraverso il semestre europeo, con l'appendice autunnale del *Two Pack*, i piani di bilancio degli Stati membri sono sottoposti a un preventivo scrutinio all'interno dell'Unione. Questo dovrebbe consentire l'adozione di tempestivi rimedi per eventuali scostamenti vuoi dall'OMT (o dal relativo percorso di avvicinamento), vuoi dai parametri sulla spesa pubblica. Se così non fosse, e nel caso di "deviazioni

significative”⁽³²⁾, scatta la procedura dell’art. 121 TFUE. Gli Stati devianti sono destinatari di un seguito di raccomandazioni; e in mancanza degli aggiustamenti richiesti, sono soggetti a conseguenze diversificate. Le inadempienze degli Stati non-euro possono essere semplicemente rese pubbliche, quelle degli Stati euro potrebbero comportare anche un deposito fruttifero dello 0,2 % del PIL ⁽³³⁾.

I controlli e le sanzioni della disciplina correttiva si sviluppano attraverso l’autonoma procedura di deficit eccessivo. Il ricorso a tale procedura farà normalmente seguito all’inutile esperimento dei rimedi preventivi, ma questo non accade in modo automatico e necessario. Deviazioni, anche significative, dalle regole sull’OMT o sulla spesa pubblica non sfociano inevitabilmente in un deficit eccessivo: l’identificazione di quest’ultimo è legata (come visto) a parametri e valutazioni diverse.

Ciò premesso, per la procedura di deficit eccessivo si deve far capo all’art. 126 TFUE e alle norme del regolamento 1467/97 (come modificato, da ultimo, dal reg. 1177/2011). Procedendo anche qui per sommi capi, la procedura prende avvio da una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, che accerta l’esistenza di un deficit eccessivo. Seguono decisioni del Consiglio, sempre su proposta della Commissione, che intimano allo Stato coinvolto, in termini via via più stringenti, di adottare le misure correttive richieste. E se questo non avviene, si può giungere a misure sanzionatorie: per gli Stati non-euro, soltanto quella solita della pubblicità; per gli Stati euro, prima il deposito infruttifero dello 0,2% del PIL e poi, eventualmente, vere e proprie ammende sempre del 0,2% del PIL ⁽³⁴⁾.

7. Segue: *e) elementi di rigidità e di flessibilità*

La normativa europea di bilancio presenta elementi di rigidità ma anche di flessibilità, ancorché siano i primi ad essere oggetto di maggiore sottolineatura e valutazioni critiche ⁽³⁵⁾.

Elementi di rigidità caratterizzano indubbiamente le regole del Trattato e quelle integrative del Patto di Stabilità e Crescita e del *Fiscal Compact*. E’ appena il caso di ricordarne alcuni: i limiti per il disavanzo, il debito e l’OMT rispettivamente del 3%, 60 % e 0,5% del PIL (1% per gli Stati non euro); gli aggiustamenti minimi annuali dello 0,5 % del PIL per il rientro verso i limiti del disavanzo e dell’OMT; la riduzione ogni anno di 1/20 della quota del debito eccedente il 60%; lo scostamento dello 0,5 % del PIL per definire le deviazioni significative in materia di OMT e di spesa pubblica; la sanzione dello 0,2 % del PIL per i depositi fruttiferi o infruttiferi e per le ammende.

Il riferimento a valori numerici prestabiliti, a prescindere da giudizi sulla loro congruità economica, è giudicato poco compatibile con le esigenze delle politiche di bilancio ⁽³⁶⁾.

Non va tuttavia trascurata la presenza di elementi di flessibilità, che incidono sia sull'OMT sia sul divieto di deficit eccessivi. L'OMT costituisce solo un obiettivo di medio termine; ha riguardo al disavanzo strutturale e va dunque depurato degli effetti negativi del ciclo; il percorso di convergenza verso la soglia dello 0,5 % (1% per gli Stati non euro) tiene conto per ciascuno Stato membro di problemi di sostenibilità e consente deviazioni al verificarsi di circostanze eccezionali (definite nei termini in precedenza richiamati). Come si vede, il principio del pareggio di bilancio, enunciato nel Patto di Stabilità e Crescita e nel *Fiscal Compact*, subisce una serie di attenuazioni; si configura, più propriamente, come principio dell'equilibrio di bilancio ⁽³⁷⁾.

Considerazioni analoghe valgono per il divieto di deficit eccessivi: violazioni sussistono solo nel caso di errori rilevanti; circostanze eccezionali (specie quelle con impatto sulle finanze pubbliche) giustificano deroghe al divieto; l'apertura di una procedura per deficit eccessivo deve essere preceduta (e può essere esclusa) dalla valutazione di una serie di "fattori significativi"; per la riduzione del debito nel triennio successivo alla chiusura di una procedura per deficit eccessivo bastano "progressi sufficienti" (anziché l'1/20 altrimenti richiesto).

Gli sviluppi nel tempo della normativa europea di bilancio riflettono la tensione tra i due poli della rigidità e della flessibilità, e della conseguente dialettica fra regole e discrezionalità ⁽³⁸⁾.

Il Patto di Stabilità e Crescita del 1997, alla vigilia dell'introduzione dell'euro, ha (esplicitamente) perseguito lo scopo di dare applicazione rigorosa alle norme di Maastricht ⁽³⁹⁾. Si è stabilito l'obbligo per gli Stati membri di presentare ogni anno "programmi di stabilità", finalizzati al pareggio di bilancio; si sono irrigiditi tempi e modi della procedura per disavanzi eccessivi, destinata a scattare in presenza di qualsiasi sfioramento del limite del 3%; si è circoscritta la deroga per "circostanze eccezionali" all'ipotesi di recessione annuale non inferiore al 2% ⁽⁴⁰⁾.

La tendenza ha subito un'inversione con la prima modifica del Patto nel 2005 ⁽⁴¹⁾. L'OMT è divenuto specifico e diversificato per i singoli Stati; da un obiettivo del pareggio di bilancio in termini nominali si è passati a quello di un disavanzo dell'1% in termini strutturali; è stata ammessa una gradualità negli sforzi di aggiustamento dei conti pubblici per tener conto delle fluttuazioni del ciclo economico; il concetto di "circostanze eccezionali" è stato esteso a qualsiasi ipotesi di crescita negativa del PIL o di diminuzione protratta della produzione rispetto alla crescita potenziale ⁽⁴²⁾.

Sotto la spinta della recente crisi economica e finanziaria, il pendolo si è mosso nuovamente nella direzione di un maggiore rigore. Lo evidenziano la seconda revisione del Patto nel 2011, ad opera del *Six Pack*, e l'entrata in vigore nel 2013 del *Fiscal Compact* e del *Two Pack*. Basti accennare all'introduzione del nuovo limite in tema di spesa pubblica, all'abbassamento della soglia per l'OMT degli Stati euro dall'1% allo 0,5%, alla fissazione del ritmo (1/20 all'anno) per il rientro del debito sotto la barriera del 60%, al rafforzamento dei controlli sulle procedure nazionali di bilancio attraverso il semestre europeo e la fase autunnale del *Two Pack*, alla richiesta di assicurare il rispetto della disciplina di bilancio nel diritto interno con garanzie preferibilmente di livello costituzionale.

Questo irrigidimento delle regole non ha tuttavia eliminato – è bene sottolinearlo – gli elementi di flessibilità sopra segnalati ⁽⁴³⁾.

8. Segue: *e) aspetti istituzionali*

Una tendenza più stringente si riscontra anche negli sviluppi della *governance* europea ⁽⁴⁴⁾. Nel sistema di Maastricht, alla Commissione era affidato un compito meramente istruttorio e di proposta. La decisione era poi rimessa al Consiglio; spettava al Consiglio stabilire se vi fosse un deficit eccessivo, i tempi e i modi per porvi rimedio e, in difetto, quali sanzioni applicare; e tutto ciò in base a valutazioni di opportunità non sindacabili. Non era dunque la Commissione, organo tecnico-amministrativo, a decidere, come nel caso degli aiuti di Stato; né la Corte di giustizia, come avviene per le altre infrazioni alle norme europee. Ogni decisione era riservata al Consiglio, organo politico.

In definitiva, l'accertamento di disavanzi eccessivi era sottratto ad automatismi e valutazioni di natura strettamente tecnico-giuridica, rimanendo per intero nella sfera della discrezionalità politica del Consiglio ⁽⁴⁵⁾.

Con il Trattato di Lisbona (che recepisce quasi alla lettera le norme di Maastricht) la situazione formalmente non cambia. E' sempre la Commissione a istruire e proporre e il Consiglio a decidere; ma la sostanza potrebbe rivelarsi diversa per effetto del *reverse majority voting*, introdotto dal *Six Pack* e rafforzato dal *Fiscal Compact*. In effetti, le proposte della Commissione in materia di bilancio acquistano, per gli Stati dell'eurozona, una forza che prima non avevano. Si intendono adottate se il Consiglio non vi si oppone a maggioranza qualificata: un'ipotesi più difficile da realizzarsi dopo l'impegno assunto dagli Stati nel *Fiscal Compact* di sostenere le proposte della Commissione, salvo decisione contraria a maggioranza ⁽⁴⁶⁾.

In principio, la Commissione potrebbe rivelarsi meno permeabile a considerazioni di politica intergovernativa e porre rimedio alle difficoltà di funzionamento del Consiglio, specie nel caso di procedure dirette a censurare gli Stati più forti ⁽⁴⁷⁾. Per altro verso, la Commissione tende, nell'applicazione della disciplina di bilancio, a

valorizzare la rigidità delle regole e a rifuggire da valutazioni discrezionali. Essa si sforza così di ridurre a complesse formule numeriche nozioni per loro natura flessibili (ad esempio, gli effetti del ciclo economico, la definizione delle deviazioni rilevanti, l'incremento della spesa pubblica consentita); come pure, a restringere il campo applicativo di elementi ineludibilmente discrezionali (ad esempio, la definizione di "fattori significativi" e "circostanze eccezionali")⁽⁴⁸⁾.

La condotta della Commissione riflette la sua natura di organo tecnico, sprovvisto di una piena legittimazione democratica; nel contempo mette a nudo le carenze di un sistema, cui fa difetto un governo accentrato dell'economia⁽⁴⁹⁾.

9. *Effetti giuridici della riforma costituzionale*

La riforma costituzionale ha inteso adeguare il nostro diritto interno alla normativa europea descritta nei paragrafi precedenti. Si è già chiarito preliminarmente che un obbligo vero e proprio di adeguamento è subentrato solo con il *Six Pack* e il *Fiscal Compact* (prima verosimilmente non esisteva); e che quest'obbligo avrebbe potuto essere assolto con modalità anche diverse dalla revisione della Costituzione. D'altra parte, in Italia sembra essersi proceduto con un sistema misto, basato su di una legge costituzionale e una legge "rinforzata" di attuazione⁽⁵⁰⁾.

Quale che sia la più precisa qualifica delle modalità dell'adattamento, bisogna ora esaminare gli effetti giuridici che ne derivano. Si tratta in particolare di stabilire in quale misura la riforma abbia portata innovativa rispetto alla situazione preesistente. Il che comporta una duplice indagine: occorre chiedersi, in primo luogo, se la normativa europea di bilancio non fosse già operante nel nostro diritto; in secondo luogo, se essa non fosse già dotata della forza e delle garanzie specialmente richieste.

Come si è visto, la normativa europea di bilancio discende da fonti di diritto dell'Unione (Trattati, regolamenti, direttive) e da un accordo internazionale (il *Fiscal Compact*), esterno anche se strettamente connesso al diritto dell'Unione. I Trattati (l'ultimo di Lisbona, come quelli precedenti) sono stati sempre normalmente recepiti in Italia con apposite leggi di esecuzione; e lo stesso dicasi per le direttive (a prescindere da questioni di tempestività e dalla tematica dell'efficacia diretta), compresa la direttiva 1185/2011 di più immediato interesse per il nostro discorso⁽⁵¹⁾. E' fin troppo noto poi che i regolamenti sono direttamente applicabili e non richiedono (anzi escludono) atti interni di recezione. Quanto al *Fiscal Compact*, anche nei suoi riguardi si è regolarmente proceduto con legge di esecuzione⁽⁵²⁾.

Ci troviamo dunque di fronte ad un complesso di norme già operanti nel diritto interno⁽⁵³⁾, rispetto alle quali la riforma del 2012 esplica un effetto meramente

confermativo. Un effetto innovativo si può prospettare unicamente con riguardo a norme future non ancora recepite. Poiché la legge costituzionale e quella di attuazione fanno un rinvio generico al diritto dell'Unione (⁵⁴), il rinvio può ritenersi applicabile non solo alle norme passate ma anche a quelle future. Ne consegue che se quest'ultime non formassero oggetto di appositi atti di recezione, l'adeguamento si realizzerebbe per effetto della riforma ora adottata (⁵⁵). Si tratta peraltro di un'ipotesi non in linea con la prassi fin qui seguita dal nostro legislatore; senza contare il profilo dell'efficacia diretta, che esclude la necessità di qualsiasi intervento, e la non fattibilità dell'adattamento per rinvio rispetto a norme non *self-executing*.

Nondimeno, la riforma del 2012 potrebbe essere servita, se non a replicare norme già operanti nel nostro diritto, a conferirle una forza giuridica di cui sarebbero altrimenti sprovviste. E' questo dunque l'altro punto da verificare.

In base a noti e consolidati principi, le norme dell'Unione godono nel nostro diritto interno di una posizione di primato rispetto a quelle nazionali. Il primato opera diversamente a seconda che le norme dell'Unione (quale che sia la fonte da cui esse promanano) siano o non siano dotate di efficacia diretta. Nel primo caso, esse comportano l'immediata disapplicazione delle norme interne confliggenti da parte dei giudici ordinari (e anche delle autorità amministrative); nel secondo, le norme interne in contrasto con quelle dell'Unione sono colpite dalla sanzione di incostituzionalità e sono, dunque, private di effetti a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale. In ogni caso, e fin dove possibile, le norme interne devono essere interpretate in modo conforme a quelle europee. Il principio del primato trova la sua base generale nell'art. 11 Cost., affiancato (a seguito della revisione costituzionale del 2001) dall'art. 117 Cost., che lo conferma ed esplicita con riguardo all'esercizio della funzione legislativa. Il primato incontra un limite solo nel nucleo di principi fondamentali e inderogabili della nostra Costituzione (i c.d. "contro-limiti") (⁵⁶).

Il sistema ora ricordato si applica generalmente a tutte le norme dell'Unione, ivi comprese quelle in materia di finanza pubblica. Anche nei loro confronti valgono le garanzie della disapplicazione o dell'incostituzionalità delle norme interne confliggenti. E' difficile vedere quali garanzie aggiuntive possano derivare dall'inserimento esplicito in Costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio. Questa regola era già indirettamente costituzionalizzata in quanto facente parte delle norme dell'Unione. La riforma costituzionale viene dunque a ribadire e rendere esplicito, in materia di bilancio, un sistema di garanzie per le norme dell'Unione già operante ai sensi degli articoli 11 e 117 Cost.

In definitiva, posto che ci troviamo di fronte alla recezione di norme non solo già presenti nel nostro diritto, ma anche con la forza richiesta dalle prescrizioni

europee, non si è trattato di un'operazione necessaria in termini strettamente giuridici ⁽⁵⁷⁾.

Questa conclusione trova conferma con riguardo specifico alle regole del *Fiscal Compact*. Anche ad esse si estende la richiesta di immetterle nel diritto interno con la speciale forza che sappiamo. Tuttavia, la riforma costituzionale (anche nella legge di attuazione) si richiama unicamente al diritto della UE ⁽⁵⁸⁾. Ne consegue che o, superando il dato formale, si ricomprende il *Fiscal Compact* in tale diritto, in ragione delle strette connessioni esistenti; ovvero ci si attiene al dato formale, e allora le regole in discorso risultano sprovviste di un'apposita copertura costituzionale o quasi-costituzionale. Per la verità, il problema si pone solo per le poche norme del *Fiscal Compact* addizionali rispetto a quelle del *Six Pack* o del *Two Pack* ⁽⁵⁹⁾. Non risulta, comunque, che siano stati mossi addebiti al nostro Paese; e ciò non senza motivo: il Fiscal Compact è stato recepito con legge ordinaria e questa gode della garanzia che l'art. 117 Cost. dispone per gli accordi internazionali in genere. Non si tratta di una garanzia così penetrante come per il diritto della UE (solo incostituzionalità, non disapplicazione delle leggi confliggenti; inderogabilità delle norme costituzionali non limitata ai contro-limiti) ⁽⁶⁰⁾; tuttavia la tutela che ne consegue può ritenersi del tutto idonea a soddisfare le prescrizioni europee.

10. *Le finalità perseguite*

Vi è da chiedersi allora quali siano le ragioni della riforma costituzionale e della richiesta europea che ne sta alla base.

A me pare che la risposta sia relativamente semplice: sotto la pressione della crisi, si è voluto dare maggiore visibilità alle regole in materia di bilancio, già presenti nel diritto europeo e interno, ma connotate da una prassi applicativa assai lacunosa ⁽⁶¹⁾. In questa direzione hanno spinto esigenze convergenti in sede nazionale ed europea. Per il nostro Paese si trattava di rendere consapevoli le forze politiche e l'opinione pubblica della necessità di una gestione rigorosa del bilancio e di segnalare ai mercati la ferma intenzione di perseguire questo obiettivo. In sede europea vi era l'esigenza di coinvolgere pienamente i meccanismi di garanzia nazionali, anche per sopperire alle carenze di quelli dell'Unione ⁽⁶²⁾.

Il sistema dell'Unione presenta carenze sotto vari profili: un primo riguarda la *governance*.

Il potere di accertare e sanzionare eventuali infrazioni spetta al Consiglio, all'esito di una laboriosa procedura e con tutte le difficoltà inerenti al funzionamento di un organo politico intergovernativo. Il rafforzamento della Commissione, attraverso il già ricordato meccanismo del *reverse majority voting*, costituisce un rimedio solo

parziale: la complessità delle procedure permane, l'ultima parola è riservata pur sempre al Consiglio e le iniziative della Commissione soffrono della debolezza politica e democratica di quest'organo. Lo testimonia la tendenza già segnalata della Commissione di prediligere le regole numeriche all'esercizio della discrezionalità. Aggiungasi che il Consiglio non può imporre di autorità modifiche ai bilanci nazionali, né tantomeno invalidarli ; può solo applicare sanzioni pecuniarie (di dubbia efficacia, peraltro, nel caso di finanze pubbliche dissestate) ⁽⁶³⁾.

Ulteriori carenze si manifestano sotto il profilo della legittimazione democratica. In materia di bilancio il Trattato si avvale del metodo intergovernativo, imperniato su Commissione e Consiglio e con esclusione del Parlamento Europeo (PE). Di qui le note censure di deficit democratico ai poteri esercitati dai "tecnocrati" di Bruxelles in sede di Commissione e dai Paesi più forti in sede di Consiglio ⁽⁶⁴⁾. L'introduzione nel *Six Pack* del c.d. "dialogo economico" ha indubbiamente migliorato la situazione. Le nuove regole consentono al PE di essere tempestivamente informato su tutti gli sviluppi procedurali e di interloquire in maniera continuativa con Commissione e Consiglio ⁽⁶⁵⁾. Ma l'attivismo del PE non può supplire all'assenza di poteri decisionali; senza contare le note discussioni circa le insufficienze di capacità rappresentativa del PE in difetto di un vero e proprio spazio politico europeo ⁽⁶⁶⁾.

Il terzo ordine di carenze attiene ai limiti di giurisdizione della Corte di giustizia. La Corte ha sì pieno titolo per pronunciarsi sull'interpretazione della normativa europea di bilancio e sulla validità degli atti esecutivi adottati dalle istituzioni dell'Unione; e ciò nelle forme consuete del ricorso diretto in annullamento o del rinvio pregiudiziale dai giudici nazionali. Tuttavia, per espressa deroga dell'art. 126 n. 10 TFUE, la Corte non è competente ad accertare e sanzionare eventuali infrazioni commesse in materia dagli Stati membri; né questa competenza le è attribuita dall'art. 8 del *Fiscal Compact*, se non con riguardo al noto obbligo di immettere le regole di bilancio nel diritto interno preferibilmente a livello costituzionale ⁽⁶⁷⁾. Per ogni altra infrazione, e dunque per la verifica della rispondenza dei conti pubblici nazionali alle prescrizioni europee, è sempre e solo abilitato a decidere il Consiglio; e la Corte non ha mancato di chiarire che le decisioni di quest'organo sfuggono al suo sindacato ⁽⁶⁸⁾.

In queste circostanze i meccanismi di garanzia dei Paesi membri possono effettivamente integrare quelli dell'Unione. Possono prevenire le laboriose procedure della Commissione e del Consiglio mediante tempestivi interventi degli organi legislativi e di governo interni; supplire alle deficienze democratiche della Commissione e al limitato coinvolgimento del PE attraverso la continua presenza dei controlli parlamentari nazionali; svolgere con le proprie corti (specie costituzionali) un sindacato sulla gestione finanziaria che è precluso alla Corte di giustizia. In definitiva, i mezzi interni di tutela possono efficacemente contribuire

all'osservanza della normativa europea di bilancio sopperendo alle carenze di quelli dell'Unione (⁶⁹).

11. *Il concorso tra strumenti di tutela europei e nazionali*

Il congiunto operare di mezzi di tutela a livello europeo e nazionale non costituisce un tratto caratteristico ed esclusivo della nostra materia. E' un fenomeno che caratterizza il diritto dell'Unione nel suo complesso. Le norme dell'Unione si avvalgono largamente degli apparati nazionali per la loro attuazione; e questo determina una stretta connessione tra gli ordini europeo e interno sul piano normativo e istituzionale. Si parla di *sistemi normativi* integrati, compositi, multilivello, nonché di *reti di autorità* che ne devono curare la gestione (⁷⁰). I concetti di sistema e di rete rendono bene l'idea di un intreccio fra meccanismi che si inquadrano in ordinamenti distinti ma strutturalmente collegati. Fanno altresì chiaramente intendere che, se si vuole ottenere un loro funzionamento sinergico ed evitare potenziali conflitti, è necessaria una forte collaborazione fra tutti i soggetti coinvolti.

Una collaborazione siffatta è tanto più necessaria con riguardo alla disciplina di bilancio. Come si è visto, la complementarietà fra i mezzi di garanzia nazionali ed europei è particolarmente intensa in questo settore. Si è anzi sottolineato come, in qualche misura, i primi siano chiamati a supplire alle carenze dei secondi. Di qui la speciale visibilità costituzionale richiesta per il principio delle "finanze sane" (e relative specificazioni), al di là di quanto normalmente previsto (e ritenuto sufficiente) per le norme dell'Unione in genere (⁷¹).

Le sedi e gli strumenti non mancano per assicurare una proficua collaborazione. Il legislatore europeo ha inserito nel *Six Pack* il concetto di "dialogo economico", che per la verità si applica in modo esplicito ai soli rapporti fra istituzioni europee e tende ad assicurare un maggiore coinvolgimento del PE (⁷²). Ma nulla esclude che il dialogo si estenda alle istituzioni nazionali; è anzi fisiologico che ciò avvenga, se si considera la continua interazione tra i livelli europeo e interno nel corso dell'intero ciclo annuale di bilancio. Basti far cenno alle procedure del semestre europeo, integrate ora dall'appendice autunnale (⁷³).

Il dialogo, per sua natura, non può svolgersi in una sola direzione; deve essere uno strumento di *moral suasion* reciproca. Consente indubbiamente alla Commissione e al Consiglio di premere sugli organi nazionali per il puntuale rispetto dei vincoli di bilancio. Ma deve anche servire agli organi nazionali per indirizzare la politica economica e finanziaria dell'Europa verso obiettivi di crescita e non solo di rigore; per far valere i margini di flessibilità che pur esistono nella normativa di bilancio e

che la Commissione tende a trascurare o minimizzare; per vigilare affinché le “*country specific recommendations*” tengano in debito conto le situazioni e le esigenze particolari di ogni singolo Paese ⁽⁷⁴⁾.

Il nostro governo può attivarsi in ambito di Consiglio (e, se del caso, di Consiglio europeo); le Camere all'interno della Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria, nuovamente istituita ai sensi dell'art. 13 del *Fiscal Compact* ⁽⁷⁵⁾. In questa sede i membri del nostro Parlamento hanno modo di concordare con i colleghi del PE azioni comuni all'indirizzo della Commissione e del Consiglio. Un'utile contributo può venire anche dall'organismo indipendente (Ufficio Parlamentare di bilancio), anch'esso di nuova istituzione in ottemperanza alle prescrizioni europee ⁽⁷⁶⁾. Questo organismo ha il compito di analizzare e verificare gli andamenti di finanza pubblica e di sorvegliare il rispetto delle regole di bilancio ⁽⁷⁷⁾. Il nuovo Ufficio è chiamato a svolgere una funzione consultiva per il Parlamento, indirettamente estensibile al Governo e ai giudici nazionali. L'alta qualificazione e indipendenza dei suoi componenti ne possono fare anche un interlocutore della Commissione per valutazioni tecniche inerenti all'applicazione delle regole di bilancio nel nostro Paese.

Questa interazione fra organi europei e nazionali, sul piano politico e tecnico, dovrebbe consentire un approfondimento dei problemi e facilitare una convergenza delle rispettive posizioni.

12. *La cooperazione giudiziaria*

Il metodo della collaborazione e del dialogo si impone *a fortiori* nei rapporti tra giudici nazionali e Corte di giustizia quando insorgano questioni di interpretazione e applicazione delle norme di bilancio.

Come già accennato, la Corte del Lussemburgo incontra un limite nei riguardi di queste norme, essendo privata della normale competenza ad accertare infrazioni degli Stati membri (con la sola, ma circoscritta eccezione *ex art. 8 del Fiscal Compact*) ⁽⁷⁸⁾. Essa resta tuttavia competente a pronunciarsi, anche rispetto alle regole di bilancio, su questioni relative alla loro interpretazione o alla validità di atti applicativi delle istituzioni europee: questioni che le possono essere sottoposte in via diretta o tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Il che le consentirà di superare in qualche misura il limite sopra ricordato.

Un ruolo pieno di garanzia giurisdizionale in materia di bilancio possono svolgere i nostri giudici e *in primis* la Corte costituzionale. Non è questa la sede per soffermarsi sui dubbi talora sollevati circa la concreta fattibilità del sindacato della Corte ⁽⁷⁹⁾. Pare tuttavia allo scrivente che le difficoltà prospettate, di ordine vuoi

procedurale vuoi sostanziale, siano superabili. L'accesso alla Consulta non è precluso né in via diretta (Governo, Regioni) né in via incidentale (giudici ordinari, Corte dei Conti); e la Consulta si è ripetutamente pronunciata in materia di leggi di spesa e di bilancio, applicando anche in questo settore i consueti criteri di ragionevolezza, congruità e proporzionalità⁽⁸⁰⁾. Il sindacato di costituzionalità deve ritenersi *a fortiori* praticabile dopo la recente riforma della Costituzione; tanto più che, se del caso, un ausilio tecnico può venire alla Corte dall'Ufficio indipendente di nuova istituzione.

Il meccanismo istituzionale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia è costituito dal rinvio pregiudiziale. Come è ben noto, la nostra Corte costituzionale ha ritenuto a lungo di non doversi considerare come una "giurisdizione" legittimata ad avvalersi di tale procedura⁽⁸¹⁾. In questo modo il raccordo con la Corte di giustizia è rimasto affidato ai soli giudici comuni. La Consulta ha tuttavia mutato questo indirizzo, una prima volta limitatamente ai giudizi di legittimità costituzionale in via diretta⁽⁸²⁾ e, più di recente, anche nei riguardi di quelli in via incidentale⁽⁸³⁾.

Il nuovo indirizzo va salutato con favore. La procedura pregiudiziale non deve considerarsi come una manifestazione unilaterale di superiorità del diritto dell'Unione su quello interno e dei giudici del Lussemburgo su quelli nazionali. Essa va vista piuttosto come uno strumento di dialogo nelle due direzioni. Deve assicurare bensì un'applicazione uniforme delle norme europee così come interpretate dalla Corte di giustizia; ma serve anche per far conoscere a quest'ultima i punti di vista dei giudici nazionali in ordine all'interpretazione di tali norme⁽⁸⁴⁾. In definitiva, non va vissuta come uno strumento puramente passivo di recezione di decisioni che vengono dall'esterno, ma come un mezzo per fare in modo che tali decisioni tengano conto delle particolarità dei diritti nazionali⁽⁸⁵⁾. Il nuovo indirizzo della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale si colloca giustamente in questo quadro.

13. *L'interazione fra Corte di giustizia e Corti costituzionali*

Un dialogo collaborativo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali interne è particolarmente richiesto per la definizione della portata e limiti del primato del diritto della UE. Si tratta di un problema generale, destinato peraltro a farsi sentire con speciale intensità nei riguardi della normativa europea di bilancio.

E' appena il caso di ricordare i termini del problema. I giudici costituzionali di vari Paesi membri, pur allineandosi a quelli del Lussemburgo sul primato delle norme comunitarie (ora dell'Unione), ritengono nel contempo che tali norme non possono prevalere su di un nucleo di principi fondamentali e inderogabili dell'ordinamento interno. La teoria dei c.d. contro-limiti si trova enunciata nella nostra giurisprudenza

costituzionale già nella sentenza *Frontini* del 1973 ed è stata puntualmente ribadita in decisioni successive ⁽⁸⁶⁾. Analoghe prese di posizione sono venute da altre Corti costituzionali ⁽⁸⁷⁾. Un'eco particolare hanno avuto le pronunce del *Bundesverfassungsgericht*, che subordina la prevalenza delle norme europee alla duplice verifica che esse rientrino fra le competenze attribuite all'Unione e che non intacchino principi identitari della Costituzione tedesca ⁽⁸⁸⁾.

Le norme costituzionali degli Stati membri hanno acquisito progressivamente rilievo all'interno dello stesso sistema europeo. In un primo momento il fenomeno ha interessato solo la materia dei diritti fondamentali. E' avvenuto infatti che la Corte di giustizia si è richiamata alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri per sopperire all'assenza di tutela dei diritti fondamentali nel diritto comunitario ⁽⁸⁹⁾. Il richiamo alle tradizioni costituzionali è stato poi formalmente inserito nei Trattati (art. 6 n. 3 TUE) e nella Carta di Nizza (articoli 52 e 53). Attualmente, il fenomeno non è più circoscritto ai soli diritti fondamentali, interessando ormai l'identità costituzionale di uno Stato membro nel suo complesso. E' quanto si desume dall'art. 4 n. 2 TUE, secondo cui l'Unione rispetta la "*identità nazionale*" degli Stati membri "*insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*". Si parla in proposito, e non senza motivo, di una sorta di "europeizzazione" dei contro-limiti ⁽⁹⁰⁾.

In questo quadro, il problema dei rapporti fra norme europee e costituzioni nazionali, e conseguente incidenza delle seconde sul primato delle prime, non riguarda più il solo diritto interno; il problema si pone in modo analogo nel diritto dell'Unione. Si spiega così la speciale esigenza di collaborazione fra Corte di giustizia e Corti costituzionali degli Stati membri ⁽⁹¹⁾. Poiché le medesime questioni possono presentarsi dinanzi ai giudici dei due ordini, occorre fare in modo che si vada verso decisioni convergenti e si evitino potenziali conflitti. Strumenti ermeneutici per ottenere questo risultato non mancano e sono stati concretamente utilizzati.

Lo ha fatto la Corte di giustizia tenendo conto a vari fini delle costituzioni nazionali; ad esempio: per contenere la sfera delle competenze dell'Unione in forza dei principi di attribuzione e di sussidiarietà; per estendere le deroghe alle norme del mercato unico (ordine pubblico, interessi nazionali cogenti) altrimenti interpretate in maniera restrittiva; per riconoscere un margine di apprezzamento alle autorità nazionali in sede di applicazione delle norme dell'Unione, *in primis* di quelle poste dalle direttive. Per queste vie la Corte di giustizia si è sforzata di incorporare le esigenze delle costituzioni nazionali nel diritto dell'Unione, senza intaccare il principio del primato ⁽⁹²⁾.

Finalità in qualche modo simmetriche hanno perseguito i giudici nazionali, che si sono adoperati per riconoscere il primato del diritto dell'Unione senza sacrificare i principi "supremi" del proprio ordinamento. A questo scopo, si è utilizzato il

principio dell'interpretazione conforme in due direzioni: non solo per interpretare il testo costituzionale nel modo più compatibile con le norme dell'Unione, ma anche (all'opposto) per dare a quest'ultime un senso il più possibile in linea con le esigenze costituzionali interne ⁽⁹³⁾.

Il ricorso ai criteri ermeneutici ora delineati ha generalmente consentito di prevenire possibili contrasti. In qualche caso recente ciò non è avvenuto, dando il via ad un acceso dibattito ⁽⁹⁴⁾. Il verificarsi di casi del genere deve considerarsi in qualche misura inevitabile e non necessariamente dirompente. Come ben si comprende, l'attenzione della Corte di giustizia si concentra sul primato del diritto dell'Unione, quella delle Corti costituzionali sulla difesa dei contro-limiti. La naturale tensione che ne consegue non può essere risolta per via gerarchica, ciascuna corte essendo giudice di ultima istanza nell'ambito del proprio ordinamento. La soluzione può unicamente venire dal metodo del dialogo e della collaborazione di cui si è fin qui discusso ⁽⁹⁵⁾.

14. *Il bilanciamento tra regole di bilancio e diritti sociali: a) in generale*

E' diffuso il convincimento che le nuove regole di bilancio producano l'effetto di ridurre la tutela dei diritti sociali all'interno dell'Unione ⁽⁹⁶⁾. Indubbiamente, specie nei Paesi membri più indebitati, si è assistito a tagli sistematici delle spesa pubblica in settori come sanità, istruzione, previdenza, cultura e così via. Vi è dunque da chiedersi su quali basi possa contemperarsi l'obiettivo di conti pubblici in equilibrio, reclamato dalla normativa europea, con l'esigenza di garantire le protezioni sociali richieste da costituzioni come quella italiana.

La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata sulla questione. Avrebbe avuto l'occasione per farlo a seguito di una recente domanda di pronuncia pregiudiziale inoltrata dal *Tribunal do Trabalho* di Porto. Il giudice portoghese chiedeva se talune misure di austerità di quel Paese, in particolare la riduzione del salario di lavoratori pubblici, fossero compatibili con il diritto a condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta di Nizza ⁽⁹⁷⁾. Senonché la Corte si è ritenuta incompetente a pronunciarsi sulla questione, assumendo che la fattispecie fosse priva del necessario rilievo europeo ⁽⁹⁸⁾.

La posizione della Corte appare formalmente ineccepibile. I diritti fondamentali della Carta di Nizza si applicano a misure nazionali solo nel caso in cui queste siano adottate "nell'attuazione del diritto dell'Unione" e sempre che si versi in materie che rientrano nelle competenze attribuite alla UE ⁽⁹⁹⁾. Ne discende un problema di "confini" che comporta per sua natura margini di incertezza e discrezionalità. Nel caso di specie, diversamente da altri casi recenti ⁽¹⁰⁰⁾, la Corte di giustizia si è attenuta ad un'interpretazione restrittiva della sfera delle competenze dell'Unione. Eppure si sarebbe potuto trovare qualche legame (anche se non esplicito) tra le

misure oggetto del rinvio pregiudiziale e le regole europee di bilancio, essendo finalizzate le prime a conformarsi a vincoli derivanti dalle seconde.

La Corte di giustizia ha preferito per ora dare prova di moderazione (*judicial restraint*) nei riguardi di un settore delicato come quello della finanza pubblica. E' però auspicabile che essa trovi presto il modo di pronunciarsi sul peso da attribuire in questo settore alle disposizioni dei Trattati con implicazioni sociali. Mi riferisco in particolare a quelle in tema di "economia sociale di mercato" (art. 3 n. 3 TUE), "identità costituzionali nazionali" (art. 4 n. 2 TUE), "protezioni sociali" (art. 9 TFUE). Sono disposizioni di portata trasversale, che hanno già avuto qualche prima applicazione in tema di bilanciamento tra libertà di mercato e diritti sociali; e sono servite per temperare la tradizionale preponderanza delle prime rispetto ai secondi (¹⁰¹). Le stesse disposizioni possono essere utilizzate per valorizzare gli elementi di flessibilità presenti nelle regole di bilancio e offrire così maggiore spazio per le politiche nazionali di carattere sociale.

Il rilievo delle questioni ora delineate emerge in pieno da una recente decisione della Corte costituzionale portoghese (¹⁰²). E' una decisione che ha annullato misure di austerità del tutto simili a quelle sulle quali, solo un mese prima, la Corte di giustizia si era dichiarata incompetente a pronunciarsi. Pur consapevole che le misure in discorso tendevano a corrispondere a indirizzi strategici europei (dettati, in particolare, dal programma concordato con la *Troika*), la Corte portoghese ha affermato la necessità di un bilanciamento tra principi del diritto dell'Unione e principi inderogabili della costituzione interna. Nel caso di specie erano specialmente in discussione i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità, per le differenze di trattamento praticate a scapito dei dipendenti pubblici. Ad avviso della Corte, misure interne, per quanto necessarie, non possono prescindere dal rispetto di tali principi. Su queste basi la Corte ha cassato le misure contestate; e, quel che più conta, ha invocato il rispetto delle identità costituzionali nazionali *ex* art. 4 n. 2 TUE per escludere contrasti con il diritto dell'Unione (¹⁰³).

E' indubbio che la sentenza portoghese costituirà un precedente importante per casi analoghi che si dovessero presentare in altri Paesi. La questione centrale che essa solleva tocca i rapporti fra art. 4 n. 2 TUE e contro-limiti interni. Al riguardo, i giudici nazionali (Corti costituzionali comprese) possono optare per il rilievo puramente "domestico" del contenzioso e decidere direttamente la questione; oppure rinviarla alla Corte di giustizia e chiedere una pronuncia innanzitutto sul punto della competenza (¹⁰⁴). In ogni caso, resta confermata l'esigenza di collaborazione e di dialogo fra le due sponde giudiziarie se si vogliono evitare potenziali conflitti.

15. Segue: *b) nell'ordinamento italiano*

La tutela di un nucleo essenziale di diritti sociali è sicuramente ricompresa nella cerchia dei principi supremi e intangibili del nostro ordinamento ⁽¹⁰⁵⁾. La tendenza consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale va bensì nel senso di un necessario bilanciamento tra l'esigenza dell'equilibrio finanziario e quella delle protezioni sociali, senza che nessuna delle due goda di un rango prioritario e possa essere irragionevolmente sacrificata. Tuttavia, e in ogni caso, esiste una soglia minima di prestazioni sociali che non tollera alcuna forma di compressione ⁽¹⁰⁶⁾.

In queste circostanze non si può dubitare che la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali garantiti in Costituzione rientri nella nozione di “contro-limiti” e, di riflesso, di “identità nazionale” ai sensi dell'art. 4 n. 2 TUE. Ne consegue che norme e atti dell'Unione non rispettosi del requisito in discorso, come pure misure interne che vi dessero attuazione, potrebbero essere private di efficacia nel nostro ordinamento; e questo ad iniziativa della nostra Corte costituzionale, auspicabilmente in sintonia con una previa pronuncia della Corte di giustizia. Per converso, né l'una né l'altra delle due Corti dovrebbe contestare la legittimità di misure interne che dovessero contravvenire alle regole europee per assicurare la tutela del nucleo essenziale di cui si è detto.

I casi ora ipotizzati appaiono tuttavia – è bene subito rimarcarlo - di difficile concretizzazione. Prima di qualsiasi ricorso ai contro-limiti e all'art. 4 n. 2 TUE vanno tenuti in debito conto gli elementi di flessibilità presenti nella normativa europea. Come sappiamo, le fasi avverse del ciclo economico, al pari del verificarsi di circostanze eccezionali con ricadute sostanzialmente pregiudizievoli in termini economici e finanziari, giustificano “sforamenti” ai tetti del disavanzo e del debito. Analogo rilievo vale per l'attuazione di riforme strutturali, i cui effetti positivi si fanno sentire di regola a medio-lungo termine, ma nel breve possono comportare costi aggiuntivi. L'avvio di una procedura per deficit eccessivo è preclusa in tutte queste circostanze ⁽¹⁰⁷⁾.

Le deroghe e salvaguardie in discorso dovrebbero essere sufficienti a ricondurre le misure interne nel normale ambito di applicazione delle regole europee di bilancio. Né va trascurato che queste regole non pongono limiti quantitativi o qualitativi alla spesa pubblica. I vincoli europei riguardano solo i saldi tra entrate e uscite; esigono unicamente che venga rispettato un certo equilibrio tra le prime e le seconde. Ma il legislatore nazionale è libero di fissare il livello di spesa che più ritiene opportuno; ed è ugualmente libero di decidere in quale misura orientare la spesa verso politiche sociali e redistributive.

Il ricorso ai “contro-limiti” (e all'art. 4 n.2 TUE) appare dunque una sorta di *extrema ratio*; può fungere solo eccezionalmente da rimedio per la difesa di tutele sociali non altrimenti consentite dalle norme dell'Unione. Può costituire piuttosto un utile strumento a fini interpretativi di queste norme, per estenderne i margini di

flessibilità e prevenire in tal modo situazioni di conflitto con i principi intangibili della nostra Costituzione.

16. *Considerazioni finali*

Mi sembra opportuno, in sede di considerazioni finali, richiamare brevemente alcuni punti dell'analisi che precede rispetto ai quali le valutazioni espresse dallo scrivente coincidono solo in parte con quelle maggiormente correnti.

Un primo punto riguarda il ruolo del *Fiscal Compact* nel quadro delle fonti della normativa europea di bilancio. Contrariamente a una diffusa opinione, il *Fiscal Compact* svolge un ruolo marginale e subordinato rispetto alle altre fonti. Non modifica, dichiaratamente, le norme dei Trattati e la legislazione secondaria dell'Unione, né potrebbe farlo a pena di illiceità ai sensi del diritto internazionale e sovranazionale. Si limita a integrare la disciplina preventiva del Patto di Stabilità e Crescita con alcune poche norme aggiuntive, replicando per il resto regole già esistenti. Riveste dunque una portata giuridica limitata; ha assolto piuttosto una funzione politica all'indirizzo di alcuni Stati membri e dei loro elettorati interni.

Un secondo punto si riferisce alla asserita rigidità della normativa in discorso, che indubbiamente esiste, ma non nei termini spesso paventati. Sono certo rigidi i tetti numerici ai deficit strutturali e nominali del bilancio. Ma divengono operativi solo nel caso di deviazioni rilevanti e sono temperati dall'esistenza di deroghe: per tenere conto delle fasi avverse del ciclo economico, del verificarsi di circostanze eccezionali, della realizzazione di riforme strutturali significative. Come estremo (e probabilmente non necessario) rimedio, può anche soccorrere il combinato disposto dei contro-limiti costituzionali e dell'art. 4 n. 2 TUE. Non mancano dunque gli elementi di flessibilità; a ben vedere, la rigidità delle regole si accompagna a temperamenti in sede di applicazione delle medesime.

Il terzo ordine di questioni attiene appunto alla fase applicativa delle regole di bilancio. Questa viene generalmente avvertita come un processo di imposizioni dall'alto, con gli Stati membri in posizione di mera sudditanza e conseguente grave limitazione della sovranità nazionale. Una rappresentazione del genere coglie solo in parte la realtà. E' vero che i bilanci nazionali sono assoggettati a continui controlli delle istituzioni europee sia prima sia dopo la loro adozione. Ma questi controlli si svolgono, in maniera altrettanto continuativa, con il coinvolgimento delle autorità nazionali; e si traducono generalmente in raccomandazioni non vincolanti, che richiedono il concorso dei meccanismi interni per la loro concreta attuazione. Si delinea in tal modo un'interazione e un dialogo permanente tra i livelli europeo e nazionale con una duplice conseguenza: di corresponsabilizzare le istituzioni nazionali sull'obiettivo delle "finanze sane", ma anche di consentire a

queste stesse istituzioni di influire con le proprie valutazioni sulla gestione delle regole di bilancio.

Le considerazioni da ultimo svolte riflettono più in generale la natura dei rapporti fra il diritto dell'Unione e i diritti interni nell'attuale fase del processo di integrazione europea. Si tratta di sistemi autonomi, ma strettamente interdipendenti, che configurano un sistema composito sul piano normativo e istituzionale. L'unità del sistema non si fonda sulla supremazia gerarchica di una delle sue componenti, ma presuppone e richiede il concorso collaborativo di ciascuna di esse.

La norma base può essere a giusto titolo individuata nel principio di leale collaborazione, che vincola reciprocamente l'Unione e gli Stati membri (art. 4 n. 3 TUE) ⁽¹⁰⁸⁾. Da questo principio discende, per gli Stati membri, il dovere di non pregiudicare unilateralmente l'uniforme applicazione dell'ordine comune europeo e, dunque, di riconoscerne la preminenza sul diritto interno; per l'Unione, il dovere di mantenere la sua azione nell'ambito delle competenze ad essa conferite e di esercitarle nel rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri. A questo si aggiunge, per le istituzioni nazionali e dell'Unione, il dovere di adoperarsi congiuntamente per promuovere un'integrazione sempre più stretta dei popoli europei: un obiettivo puntualmente richiamato nel preambolo del Trattato di Lisbona.

NOTE

⁽¹⁾ Vedi, tra gli altri, R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, p. 2; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, p. 2.

⁽²⁾ Per tutti, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, p. 22 ss. Di diverso avviso N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 89 ss.

⁽³⁾ Lo si può leggere in allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24-25 marzo 2011.

⁽⁴⁾ Pubblicata sul *Corriere della sera* del 29 settembre 2011.

⁽⁵⁾ Gli altri cinque atti che costituiscono il *Six Pack* sono i regolamenti 1173,1174,1175,1176 e 1177/2011.

⁽⁶⁾ Vedi il considerando 16 e l'art. 5 della direttiva.

⁽⁷⁾ Vedi il preambolo e l'art. 3 n. 2 del *Fiscal Compact*.

⁽⁸⁾ Vedi la Relazione dei deputati Bruno e Giorgetti del 10 novembre 2011 e, in particolare, l'allegato Parere della XIV Commissione Permanente della Camera.

⁽⁹⁾ Come risulta dalla Dichiarazione del Vertice dell'Eurogruppo del 26 ottobre 2011 e dal successivo andamento del differenziale dei tassi di interesse tra i debiti sovrani italiano e tedesco.

⁽¹⁰⁾ Sulla quale vedi R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012 n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013.

⁽¹¹⁾ L'art. 16 del *Fiscal Compact* prevede che il contenuto di questo atto sia incorporato nell'ordinamento dell'Unione al più tardi entro cinque anni dalla sua entrata in vigore.

⁽¹²⁾ Per analisi e commenti sul *Fiscal Compact* vedi, fra gli altri: P. CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, p. 231 ss.; D. MORGANTE, *Note in tema di Fiscal Compact*, in *Federalismi.it*, n. 7/2012; S. PEERS, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 404 ss.; L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 295 ss.; P. BARATTA, *Legal Issues of the "Fiscal Compact"- Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 647 ss.; G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in *Prove di Europa unita – Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a

cura di G. AMATO e R. GUALTIERI, Firenze, 2013, p. ss.; *Il Fiscal Compact*, a cura di G. BONVICINI e F. BRUGNOLI, in *Quaderni IAI*, 2012.

(¹³) Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1968, art. 41.

(¹⁴) Sentenza 27 novembre 2012, punti 77 ss.

(¹⁵) Per questa partizione della disciplina di bilancio vedi l'art. 2 del regolamento 1173/2011.

(¹⁶) Per le definizioni di OMT e disavanzo strutturale vedi l'art. 2 bis del regolamento 1466/97 (come emendato) e l'art. 3 nn. 1 e 3 del *Fiscal Compact*. Il testo consolidato del regolamento 1466/97, con le modifiche del 2005 e 2011, è disponibile su *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:2011*).

(¹⁷) Mediamente dello 0,5% del PIL: art. 5 n. 1 del regolamento 1466/97 (testo consolidato).

(¹⁸) *Ibidem*.

(¹⁹) Articoli 5 n. 1 e 6 n. 3 del regolamento 1466/97 (testo consolidato), nonché l'art. 3 n. 3 del *Fiscal Compact*.

(²⁰) Vedi sempre l'art. 5 n. 1 del regolamento 1466/97 (testo consolidato).

(²¹) Art. 2 bis del regolamento 1466/97 (testo consolidato).

(²²) Art. 126 n. 2 a) TFUE.

(²³) Art. 2 nn. 1 e 2 del regolamento 1467/97 (testo consolidato, disponibile sul sito citato *supra* in nota 16); art. 3 n. 3 del *Fiscal Compact*.

(²⁴) Art. 126 n. 2 b) TFUE.

(²⁵) Art. 2 n. 1 bis del regolamento 1467/97 (testo consolidato), nonché art. 4 del *Fiscal Compact*.

(²⁶) in questo senso l'ultimo capoverso dell'art. 2 n. 1 bis del regolamento 1467/97 (testo consolidato), non derogato dall'art. 4 del *Fiscal Compact*.

(²⁷) Sommariamente indicati nell'art. 126 n. 3 TFUE e meglio specificati nell'art. 2 n. 3 del regolamento 1467/97 (testo consolidato).

(²⁸) Di diverso avviso G. GUARINO, *Un saggio di "verità" sull'Europa e sull'euro*, 21 ottobre 2013, specie paragrafi 1-15 (disponibile su www.giusepp Guarino.it; pubblicato anche a puntate sul quotidiano *Il Foglio* del 13, 14 e 15 novembre 2013).

(²⁹) Sul semestre europeo vedi G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia, Italia a confronto*, in *Federalismi.it*, n. 4/2011; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, *ibidem*, n. 4/2012, p. 11 ss.

(³⁰) Vedi il comunicato stampa relativo alla sessione del Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 e l'art. 1 n. 3 del regolamento 1175/2011.

(³¹) Articoli 6 e 7 del regolamento 473/2013.

(³²) Pari, almeno, al 5% del PIL in un singolo anno o in due anni consecutivi: art. 6 n. 3 del regolamento 1466/97 (testo consolidato).

(³³) Vedi, l'art. 121 n. 4 TFUE e, per gli Stati euro, l'art. 4 del regolamento 1173/2011.

(³⁴) Art. 126 nn. 8 e 11 e art. 139 n. 2 b) TFUE; articoli 6 e 7 del regolamento 1467/97 (come emendato); articoli 5 e 6 del regolamento 1173/2011.

(³⁵) Vedi, per tutti, DE WITTE, *EU Law, Politics, and the Social Question*, in *German Law Review*, 2013, p. 581 ss. Per l'a., l'effetto della normativa europea (in particolare del *Fiscal Compact*) è stato di “*constitutionalize austerity*” (p. 589).

(³⁶) Cfr. M. LUCIANI, op.cit., p. 33 ss.; l'a. rivendica, con riguardo ai principi della nostra Costituzione, il “*necessario dialogo fra discrezionalità politica e regole economiche*” (p. 34).

(³⁷) A ragione la legge costituzionale n. 1/2012, dopo aver reso omaggio nel titolo al principio del pareggio di bilancio, lo specifica poi nel senso dell'equilibrio di bilancio (come risulta dal testo novellato degli articoli 81 e 97 Cost., come pure dell'art. 3 della legge di attuazione n. 243/2012). Sul punto vedi il commento di N. D'AMICO e S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013.

(³⁸) Dà conto dell'evoluzione nel tempo della disciplina europea di bilancio J. MORTENSEN, *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, EPS Working Document n. 381, August 2013.

(³⁹) Vedi la risoluzione del Consiglio Europeo del 17 giugno 1997 sul patto di Stabilità e Crescita.

(⁴⁰) Vedi G.L.TOSATO – R.BASSO, op.cit., p. 42 ss.

(⁴¹) Vedi l'Allegato II alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 22-23 marzo 2005.

(⁴²) Vedi G.L.TOSATO – R. BASSO, op. cit., p. 42 ss.

(⁴³) Sull'esistenza dei quali richiama l'attenzione D. MORGANTE, op.cit., p. 16.

(⁴⁴) Per l'evoluzione nel tempo della governance economica europea vedi da ultimo, anche per le citazioni della letteratura precedente, F.DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 397 ss.; F.J.CARRERA HERNANDEZ, *Nuevos instrumentos para la gobernanza economica en la Union Europea: el procedimiento de prevencion y correction de los desequilibros macroeconomicos*, in *Derecho Comunitario Europeo*, 2013, p. 63 ss.

- (⁴⁵) Vedi G.L.TOSATO – R.BASSO, op. cit., p. 3 ss.
- (⁴⁶) Vedi gli articoli 4, 5 e 6 del regolamento 1173/2011, nonché l'art. 7 del *Fiscal Compact*.
- (⁴⁷) L'esempio paradigmatico è sempre quello delle vicende del 2003 con riguardo a Francia e Germania. La proposta della Commissione di avviare una procedura di deficit eccessivo nei loro confronti è stata bloccata in sede di Consiglio.
- (⁴⁸) Si veda il documento predisposto dalla Commissione in merito all'applicazione della disciplina di bilancio: *Vademecum on the Stability and Growth Pact, Occasional Paper* 151, May 2013, specie pp. 20 ss. e 50 ss.
- (⁴⁹) Su queste carenze esiste una vasta letteratura, prevalentemente di natura economica; per tutti vedi S.MICOSSI, *Unholy compromise in the Eurozone and how to right it*, CEPS Policy Brief n. 277, 16 July 2012.
- (⁵⁰) *Supra*, par. 2.
- (⁵¹) Legge di delegazione europea 2013, n. 96, del 6 agosto 2013, art. 8.
- (⁵²) Legge 23 luglio 2012, n. 114, per la ratifica ed esecuzione del *Fiscal Compact*
- (⁵³) Salvo l'ipotesi, peraltro infondata e irrealistica, che con la riforma costituzionale si sia inteso stabilire regole di bilancio più severe di quanto richiesto dal diritto dell'Unione. Esclude un'ipotesi del genere R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista aic.it*, n. 2/2012, p. 7.
- (⁵⁴) Vedi il nuovo testo degli articoli 97 e 119 Cost., e i ripetuti rinvii all'ordinamento dell'Unione Europea nella legge di attuazione n. 243/2012.
- (⁵⁵) Contro l'idea di un rinvio mobile G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 225.
- (⁵⁶) Per un'accurata puntualizzazione delle questioni ora delineate vedi, dà ultimo, O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 71 ss.
- (⁵⁷) Per questa tesi vedi già in precedenza G.L.TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 83; ID, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv.di dir.int.*, 2012, p. 691 ss. Di diverso avviso M.LUCIANI, op. cit., p. 27 ss.
- (⁵⁸) Vedi *supra*, nota 53.
- (⁵⁹) Vedi, per tutti, A. VITORINO, *The "TSCG": much ado about nothing*, in *Notre Europe, Tribune*, 23 February 2012.
- (⁶⁰) Vedi le note sentenze della Corte costituzionale 348 e 349 del 2007.

(⁶¹) In senso analogo L. BESSELIK e J.H. REESTMAN, *The Fiscal compact and the European Constitutions: "Europe speaking German"*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 6. Premesso che "[a] balanced budget requirement was already contained in secondary Union law", per gli autori "incorporation of the balanced budget rule in national constitutional law makes the commitments more visible for both the national politicians and the national public than primary and secondary Union law ever could".

(⁶²) Sul punto vedi L. BESSELIK – J.H. REESTMAN, op. cit., p. 5; N. LUPO, op. cit., p. 92 ss.; D. MORGANTE, op. cit., p. 18; D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012, p. 11 ss.; P. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo Pisa"*, 2012, p. 17 ss.

(⁶³) Cfr. M. LUCIANI, op.cit., p. 29 s. Non a caso il c.d. Rapporto dei quattro Presidenti (del Consiglio Europeo, della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale Europea), intitolato *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, segnalava, nella sua versione iniziale del 26 giugno 2012, l'esigenza per l'Unione di essere in grado di imporre modifiche ai bilanci nazionali se in violazione alle regole europee. Ma nella versione definitiva del Rapporto del 5 dicembre 2012 si è ripiegato su un'idea più modesta: quella di vincolare gli Stati alla realizzazione di riforme strutturali attraverso non imposizioni unilaterali, ma accordi contrattuali (verosimilmente accompagnati da incentivi europei).

(⁶⁴) Vedi, fra gli altri, M. PODARES MADURO, B. DEWITTE, M. KUMM, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, EUI – Robert Schumann Center for Advanced Studies, 10 May 2012; A. MAURER, *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament*, in IAI Working Paper 13/11 – April 2013.

(⁶⁵) Disposizioni sul "dialogo economico" si leggono, con formulazioni simili, nei regolamenti 1173/2011 (art. 3), 1174/2011 (art. 6), 1175/2011 (art. 1.4), 1176/2011 (art. 14), 1177/2011 (art. 1.3).

(⁶⁶) Su questo punto insiste particolarmente la Corte costituzionale tedesca. Vedi la sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009, specie par. 250-251, 262-264 e 271.

(⁶⁷) Art. 3 n. 2 del *Fiscal Compact*.

(⁶⁸) Vedi la sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/2004, *Commissione c. Consiglio*, punto 80.

(⁶⁹) Sulla funzione di supplenza dei meccanismi di garanzia nazionali vedi G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" su gli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, p. 11.

(⁷⁰) Sono espressioni ormai correnti in dottrina; vedi da ultimo, anche per ulteriori citazioni, O. PORCHIA, op. cit., p. 97.

(⁷¹) In effetti, le clausole "europee" ora incorporate nei novellati articoli 81, 97 e 119 Cost. hanno valore confermativo delle garanzie desumibili dagli articoli 11 e 117 Cost., trasversalmente applicabili a tutto il diritto dell'Unione.

(⁷²) *Supra*, par. 10.

(⁷³) *Supra*, par. 6.

(⁷⁴) Il discorso ora svolto può trovare un'immediata applicazione con riguardo al parere emesso dalla Commissione il 15 novembre 2013 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia (C/2013/8005 final). I rilievi ivi espressi circa l'assenza di "progressi sufficienti" in materia di debito e la non utilizzabilità della c.d. "clausola sugli investimenti" possono formare oggetto di un proficuo approfondimento e di dialogo fra la Commissione e le nostre autorità. Ricordo che la "clausola sugli investimenti" consente di non conteggiare fra le spese quelle sostenute per il cofinanziamento dei programmi strutturali dei fondi di coesione europei o per investimenti in infrastrutture di interesse europeo (vedi la lettera del Vice-Presidente della Commissione, Olli Rehn, inviata ai ministri dell'economia e delle finanze dei Paesi membri il 3 luglio 2013, dove si precisano le condizioni per l'applicabilità della clausola).

(⁷⁵) In tema di cooperazione interparlamentare vedi A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione Europa*, Napoli, 2013, p. 33 ss., per il quale si può e si deve parlare di un "sistema parlamentare europeo" (p. 44). Con riguardo specifico al settore economico-finanziario vedi V. KREILINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, octobre 2013.

(⁷⁶) Articoli 4 e 6 della direttiva 2011/85; art. 3 n. 2 del *Fiscal Compact*.

(⁷⁷) Art. 5 n. 1 f) della legge costituzionale n. 1/2012; articoli 16-19 della legge di attuazione n. 243/2012. Sull'organismo indipendente in discorso vedi D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, *Federalismi.it*, n. 20/2012; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio Parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 16/2013.

(⁷⁸) *Supra*, par. 10

(⁷⁹) Vedi G. SCACCIA, op. cit., p. 216 ss.

(⁸⁰) Vedi M. LUCIANI, op. cit., p. 35 s.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC.it*, n. 4/2013, p. 12 ss.

(⁸¹) Vedi l'ordinanza della Corte costituzionale n. 536/1995.

(⁸²) Ordinanza n. 103/2008, sulla quale vedi fra gli altri i commenti di E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE*, in *Riv. di dir.int.*, 2008, p. 689 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1312 ss.

(⁸³) Ordinanza n. 207/2013: sulla quale v. i primi commenti di G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in *Diritti comparati*, ottobre 2013; B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale e il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di*

legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 10/2013.

⁽⁸⁴⁾ Lo sollecita la stessa Corte di giustizia, come risulta dalla Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali (2011/C 160/01, punto 23).

⁽⁸⁵⁾ Vedi, specialmente, M. CARTABIA, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, p. 5 ss.: l'a. sottolinea che il rinvio pregiudiziale costituisce "a great opportunity", "a valid tool in bringing traditions, experience, reasoning and different points of view before the Court of Justice on the part of the national constitutional courts" (p. 25).

⁽⁸⁶⁾ Da ultimo con la sentenza del 24 giugno 2010 n. 227.

⁽⁸⁷⁾ Sul punto, anche per i riferimenti alla giurisprudenza rilevante, vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts. The Ordinary Function of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 267 ss.; vedi inoltre F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the political process in Comparative Perspective*, in corso di pubblicazione in *Berkeley Journal of International Law*, p. 15 ss.

⁽⁸⁸⁾ Vedi la già citata sentenza *Lisbona* (*supra*, nota 66), specie paragrafi 233-234 e 240-241. La Corte costituzionale tedesca ha dato tuttavia prova di non interpretare il controllo "ultra vires" in maniera rigorosa nella sentenza *Howeywell* del 6 luglio 2010, paragrafi 58-66.

⁽⁸⁹⁾ A partire dalla sentenza del 14 maggio 1974, *Nold*, causa 4/73.

⁽⁹⁰⁾ Vedi M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, specie p. 592 ss.; A. VON BOGDANDY – S. SCHILL, *Overcoming Absolute supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1417 ss. Di diverso avviso B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism etc.*, cit., p. 287 ss.

⁽⁹¹⁾ Vedi, da ultimo, G. GERBASI, *Il contesto comunicativo euro-nazionale: alla ricerca di un ruolo (cooperativo) delle corti costituzionali nella rete giudiziaria europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012, *passim*

⁽⁹²⁾ Per una rassegna della giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia vedi B. GUASTAFERRO, op. ult. cit., p. 289 ss.

⁽⁹³⁾ Per una interpretazione del secondo tipo vedi la decisione del *Conseil Constitutionnel* francese del 19 novembre 2004 (e il commento su tale decisione di M. CARTABIA, *Unità nella diversità etc.*, cit., p. 607 ss).

⁽⁹⁴⁾ Vedi le discussioni suscitate dalle recenti decisioni della Corte di giustizia nei casi *Akerberg Fransson* e *Melloni* (sentenze, rispettivamente, del 23 e 26 febbraio 2013), che comportano una contrapposizione tra i giudici del Lussemburgo e le corti costituzionali di

Spagna e Germania. Al riguardo vedi i commenti editoriali in *European Constitutional Law Review*, 2013 p. 169 ss. e *Common Market Law Review*, 2013, p. 925 ss.

⁽⁹⁵⁾ Sul punto cfr. le puntuali considerazioni di A. TIZZANO, *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 46 ss.

⁽⁹⁶⁾ Vedi, fra gli altri, DE WITTE, op. cit., p. 588 ss.; GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, CSDLE “Massimo D’Antona”, Working Paper 100/2013, p. 20 ss.; C. SALAZAR, op. cit., p. 11 ss.; S. FERNANDEZ - K. MAUSLAUSKAITE, *A social dimension for the EMU: why and how*, Notre Europe, Policy Paper 98, September 2013, p. 4 ss.

⁽⁹⁷⁾ Ne riferisce C. SALAZAR, op. cit., p. 23 ss.

⁽⁹⁸⁾ Ordinanza 7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindacato do Bancarios do Norte*.

⁽⁹⁹⁾ Art. 51 n. 1 della Carta dei diritti fondamentali; nello stesso senso l’art. 6 n. 1 TUE e la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona.

⁽¹⁰⁰⁾ *Supra*, nota 94.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. B. GUASTAFERRO, op. ult. cit., p. 290 ss.; G. L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2013, destinato agli Scritti in Onore del Prof. Giuseppe Tesauero.

⁽¹⁰²⁾ *Acordão* 187/2013 del 5 aprile 2013.

⁽¹⁰³⁾ Sulla sentenza portoghese in discorso vedi i commenti di F. FABBRINI, op. cit., p. 50 ss.; T. SALVINO, *I controlimiti al tempo della crisi finanziaria: note a margine della sentenza portoghese relativa alle misure di austerità imposte dalla UE*, in *Diritti Comparati.it*, n. 2013/09.

⁽¹⁰⁴⁾ Ha optato per la prima soluzione la Corte costituzionale tedesca nella sentenza del 14 aprile 2013 in materia di misure nazionali anti-terrorismo.

⁽¹⁰⁵⁾ Vedi G. BOGNETTI, op. cit., p. 9.

⁽¹⁰⁶⁾ Vedi M. LUCIANI, op. cit., p. 33 ss.; C. SALAZAR, op. cit., p. 11 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ Vedi *supra*, paragrafo 7.

⁽¹⁰⁸⁾ Sul punto mi sia consentito richiamare due miei precedenti scritti: *La delimitazione delle competenze dell’Unione Europea tra istanze europee e nazionali*, in *Nuove tendenze del diritto dell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di L.F. PACE, Milano, 2012, p. 67 ss. e *L’art. 11 della Costituzione e il diritto dell’Unione Europea*, in *L’articolo 11 della Costituzione*, a cura di N. RONZITTI, Napoli, 2013, p. 69 ss.

