

Comitato scientifico

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Enzo Cheli, Francisco Balaguer Callejón, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Sabino Cassese, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Michela Manetti, Andrea Manzella, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Franco Modugno, Roberto Nania, Valerio Onida, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Paolo Ridola, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Luisa Torchia, Massimo Villone.

Direttore responsabile: Fulco Lanchester

Comitato di Direzione

Paola Bilancia, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Vincenzo Lippolis, Michela Manetti, Roberto Miccù, Paola Picciacchia, Paolo Ridola, Massimo Siclari, Teresa Serra, Pietro Selicato, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Simone Benvenuti, Marco Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Rino Casella, Francesca Dau, Claudia di Andrea, Gianluigi Fioriglio, Laura Frosina, Fabio Giglioni, Alessandro Gigliotti, Vincenzo Iacovissi, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Maria Rosaria Radiciotti, Maria Grazia Rodomonte, Jan Sawicki, Michele Surdi.

I testi della collana sono preventivamente sottoposti a procedura di *double blind review*, secondo le linee guida pubblicate nel sito della Rivista (<https://www.nomos-leattualita-nel-diritto.it/content/peer-review>).

Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello

Atti del convegno, Roma - Camera dei Deputati
12-13 maggio 2015

a cura di
Fulco Lanchester

Volume pubblicato con i fondi della ricerca Prin 2010-2011 su
"Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Roma
"La Sapienza", Dipartimento di Scienze politiche

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2016
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: www.giuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

INDICE

Introduzione ai lavori

FULCO LANCHESTER

Luci ed ombre delle istituzioni parlamentari in Europa 3

Relazione generale

DIETER GRIMM

Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea 19

I SESSIONE. Parlamenti nazionali e Unione europea: il contributo dei parlamenti nazionali alla formazione del diritto europeo dopo Lisbona

PAOLA BILANCIA

L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo 35

PAOLA PICIACCHIA

Il Trattato di Lisbona e l'impatto del meccanismo di controllo dei parlamenti nazionali (EWM) sul principio di sussidiarietà 51

FILIPPO SCUTO

Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità 67

ALFREDO STORTO

La governance multilivello nelle politiche ambientali 101

BEATRICE I. BONAFÈ

Il modello europeo e gli organi parlamentari nell'esperienza internazionale.... 109

II SESSIONE. I parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea.

ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI
Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea..... 121

RINO CASELLA
L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza Interparlamentare sulla governance economica e finanziaria..... 147

JÖRG LUTHER
I parlamenti come memoria di sovranità e generatori di solidarietà..... 189

ANTONELLA SCIORTINO
Governance economica europea e parlamenti nazionali..... 199

LAURA PROSINA
La governance europea dei conti pubblici e le riforme costituzionali sul pareggio di bilancio..... 229

Comunicazioni

FRANCESCA CARPITA
L'Unione bancaria europea: un complesso modello di governance economica. Una riflessione sul Meccanismo di vigilanza unico..... 265

MARCO LUNARDELLI
The Baltic States in the Aftermath of the Financial Crisis: Macroeconomic Indicators and Budgetary Legislation..... 277

VANESSA MANZIETTI
La tutela dei diritti sociali nello "stato delle crisi"..... 303

PIETRO PAOLO MASALA
Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano..... 323

FRANCESCA NUGNES
I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano..... 373

AMANUEL SIKIERA
Il ruolo dei Parlamenti nella creazione dell'Unione Fiscale..... 413

MARTA SIMONCINI
Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria..... 441

EMANUELE TALARICO
La governance multilivello della finanza pubblica e la ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo..... 473

III SESSIONE. Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea

ANNA PAPA
Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea..... 505

GIULIA CARVALE
Scozia ed Europa: scenari possibili..... 525

STÉPHANE PINON
«Le déficit démocratique de l'Union européenne: mais quel déficit ?»..... 537

FLORIAN SAVONITTO
Les parlements nationaux et le pouvoir préserveur de Benjamin Constant..... 555

ASTRID ZEI
Dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea: sulla marginalità delle assemblee legislative in Germania, Austria e nel Belgio..... 573

GIULIA ARAVANTINO LEONIDI
Le amministrazioni dei Parlamenti nazionali nella multilevel governance europea. Un'analisi comparata..... 647

BARBARA GUASTAFERRO
Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà..... 671

IV SESSIONE. Il modello europeo di integrazione nella prospettiva del dialogo tra le Corti costituzionali e i Parlamenti nazionali

FERNANDA BRUNO

I giuristi europei di fronte alle sfide del processo di integrazione: riflessioni interlocutorie..... 687

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali..... 695

EVA LEHNER

L'identità costituzionale europea tra Corti e Parlamenti..... 715

PETER LEWIS GEE

Il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea..... 739

V SESSIONE. I parlamenti nazionali e le Autorità indipendenti nell'Unione europea

ENZO CHELI

Due indispensabili premesse al dibattito..... 771

MICHELIA MANETTI

Autorità indipendenti e Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Alla ricerca di una ragionevole indipendenza..... 775

ROBERTO BORRIELLO

Un possibile ruolo per le autorità indipendenti nazionali nella costruzione e nel perfezionamento della disciplina comune delle political broadcasts in ambito europeo..... 789

GIULIO VESPERINI

I parlamenti nazionali e le Autorità indipendenti nell'Unione europea..... 815

Osservazioni conclusive

PETER HÄBERLE

Il contributo di un costituzionalista..... 821

ABSTRACTS

(a cura di Giulia Aravantinou Leonidi)..... 829

ELENCO DEGLI AUTORI..... 851

sovranità progressivamente erosa da fattori endogeni ed esogeni bisogna costruire una rete di rapporti interistituzionali interni ed esterni che favoriscano spazi pubblici di confronto indispensabili sia per l'attività di controllo che per quella di indirizzo. Spazi di confronto pubblico anche tra gli stessi Parlamenti nazionali attesa l'interdipendenza delle economie dei vari Stati membri. E nei sistemi multilivello questa funzione di controllo acquista una valenza tutta particolare in quanto le decisioni in materia economica e finanziaria sono condizionate non solo da vincoli europei, ma anche da vincoli interni tra cui quelli legati ai livelli territoriali sub statali. Qui gli strumenti di controllo parlamentare e quelli con cui far valere la responsabilità politica vanno affinati anche per poter ricondurre a ciascun livello di governo l'imputabilità delle scelte operate.

LA GOVERNANCE EUROPEA DEI CONTI PUBBLICI E LE RIFORME COSTITUZIONALI SUL PAREGGIO DI BILANCIO

di *Laura Frosina*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La *governance* europea dei conti pubblici e il suo impatto a livello costituzionale. — 3. La riforma costituzionale tedesca sul pareggio di bilancio e il freno all'indebitamento: un modello paradigmatico nella Unione europea. — 4. La riforma costituzionale spagnola sulla *estabilidad presupuestaria* e il suo adeguamento "preventivo" al *Fiscal Compact*. — 5. La riforma costituzionale italiana sull'equilibrio dei conti pubblici: una scelta coritestata. — 6. La mancata approvazione della riforma costituzionale in Francia e la legge organica sulla *governance* dei conti pubblici. — 7. Uno sguardo alle riforme adottate negli altri Stati membri. — 9. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

"The European Union and the euro area have done much over the past 18 months to improve economic governance and adopt new measures in response to the sovereign debt crisis. However, market tensions in the euro have increased, and we need to set up our efforts to address the current challenges. Today we agreed to move towards a stronger economic union. This implies action in two directions: – a new fiscal compact and strengthened economic policy coordination; – the development of our stabilisation tools to face short term challenges".

Con queste parole si è aperta la dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona euro del 9.12.2011, in cui si è concordato di avviare una strategia di integrazione economico-finanziaria più ambiziosa fondata su un "nuovo patto di bilancio" e sullo sviluppo degli strumenti di stabilizzazione finanziaria per contrastare il sopravanzare della crisi. L'aggravarsi della crisi economico-finanziaria, con la crisi dei debiti

sovrani e le conseguenti minacce per la stabilità dell'Eurozona⁽¹⁾, ha costituito un forte stimolo all'accelerazione del processo di integrazione della Unione economica e monetaria europea. La necessità di fronteggiare la crisi a livello sovranazionale ha spinto a ridefinire e a rafforzare la *governance* europea dei conti pubblici⁽²⁾, che ha imposto stringenti vincoli normativi e finanziari agli Stati aderenti con ampie ripercussioni sulle loro dinamiche riformiste e istituzionali. Tali condizionamenti dipendono dal fatto che la nuova *governance* si fonda, da un lato, su meccanismi di sostegno e assistenza agli Stati in difficoltà finanziaria, e, dall'altro, su misure dirette a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nazionali⁽³⁾.

Gli Stati aderenti a tale processo hanno approvato riforme di varia natura per adeguarsi ai cambiamenti intervenuti in tale ambito, che hanno avuto un forte impatto non soltanto a livello economico e finanziario ma anche sul piano giuridico e, in taluni casi, anche a livello costituzionale⁽⁴⁾. Il più elevato livello di compromissione si è raggiunto con la sottoscrizione, il 2 marzo 2012, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, cd. *Fiscal Compact*, mediante il quale gli Stati firmatari si sono impegnati ad approvare riforme relative al pareggio di bilancio di natura preferibilmente costituzionale, o ad autovincolarsi in maniera efficace per rispettare le nuove regole sul governo dei conti pubblici. Il *Fiscal Compact*, che – come si specificherà meglio in segui-

⁽¹⁾ Sulle origini e sui profili istituzionali ed economici della crisi si rinvia, in particolare, a *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, a cura di G. CERINA FERRONI e G. F. FERRARI, Torino, Giappichelli, 2012; *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. BIFULCO e O. ROSELLI, Torino, G. Giappichelli, 2013.

⁽²⁾ Sulla costruzione della nuova *governance* economica europea v., tra i numerosi contributi, P. BILANCIA, *La nuova governance economica dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4, 2012; ID., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013.

⁽³⁾ A. DE GREGORIO MERINO, *Legal developments in the Economic and Monetary During the Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1614, il quale osserva come entrambi costituiscono "i two rails of the train of the Economic and Monetary Union that run parallel".

⁽⁴⁾ Sulle conseguenze costituzionali della crisi v., tra gli altri, X. CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative analysis*, Center for European Constitutional Law, London, Ashgate, 2013.

to – si configura come un Trattato di diritto internazionale strettamente connesso con l'ordinamento dell'Unione, rappresenta una novità di rilievo perché per la prima volta con esso è stato espressamente richiesto agli Stati di trasporre nel diritto interno una regola europea con una fonte di rango "preferibilmente" costituzionale. Solo alcuni degli Stati più gravemente colpiti dalla crisi hanno dato attuazione alle prescrizioni del *Fiscal Compact* mediante revisioni delle proprie carte costituzionali, mentre gli altri hanno scelto la strada meno solenne e impegnativa della riforma legislativa.

L'obiettivo del presente studio è quello di indagare le ragioni ispiratrici e i contenuti delle riforme costituzionali sul pareggio di bilancio approvate in alcuni Stati membri, per poi operare una valutazione comparativa tra le stesse⁽⁵⁾, e concludere con una riflessione sulle conseguenze innestate, tanto sul versante nazionale che europeo, da questa nuova fase di integrazione economico-finanziaria dell'Unione europea.

2. La governance europea dei conti pubblici e il suo impatto a livello costituzionale

L'avanzare e l'acuirsi della crisi hanno spinto l'Unione europea a portare avanti un'ampia azione riformista fondata su interventi normativi e misure anticrisi di varia natura, rivolte principalmente a fornire una risposta unitaria alla crisi e dare un segnale di stabilità ai mercati finanziari⁽⁶⁾. Tali riforme hanno richiesto una applicazione

⁽⁵⁾ Per un'analisi comparata di tali riforme costituzionali si rinvia, in particolare, a F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri della Ue*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011, p. 933; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. BIFULCO e O. ROSELLI, Torino, G. Giappichelli, 2013; A. ARROYO GIL, I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, p. 149.

⁽⁶⁾ Per una accurata ricostruzione delle misure anticrisi adottate dalla Ue si rinvia, di recente, a M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione Europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GULLÉN LÓPEZ & J. F.

rigorosa tanto a livello europeo che all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, evidenziando la "complementarietà" e la "parallela realizzazione" di tale processo su scala europea e nazionale. In questa direzione si inscrivono, in particolare, quegli interventi della *governance* economico-finanziaria che hanno richiesto agli Stati aderenti di operare taluni specifici cambiamenti normativi o procedurali, ovvero, più specificamente, di trasporre nel diritto interno le nuove regole europee. Il cd. Semestre europeo ⁽⁷⁾, ad esempio, avviato nel 2011 su decisione del Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, ha previsto una serie di interventi e adempimenti delle istituzioni europee e nazionali, calendarizzati in specifici momenti dell'anno, al fine di promuovere un coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'Eurozona e di quelli dell'Unione. Va ricordato, poi, il cd. Patto *Euro-plus*, stipulato nel 2011 dagli Stati membri dell'Eurozona, e dalla Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, che ha irrigidito le regole del Patto di stabilità e crescita e, soprattutto, ha obbligato gli Stati a recepire nella legislazione interna le regole di bilancio fissate in tale Patto, riservando loro la facoltà di scegliere discrezionalmente sia l'esatta forma della regola da adottare (ad esempio, la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), sia lo strumento giuridico nazionale a cui ricorrere a condizione che sia di natura vincolante (ad esempio, Costituzione o normativa quadro). Infine, i due

SÁNCHEZ BARRILAO, *The impact of the economic crisis in the EU institutions and Member States*, Aranzadi, Spagna, 2015.

⁽⁷⁾ Il semestre si articola in sei fasi distinte: entro gennaio, la Commissione presenta al Parlamento europeo l'indagine annuale sulla crescita, in cui delinea gli obiettivi di governo dell'economia e delle finanze pubbliche; entro febbraio/marzo, il Consiglio europeo elabora le "linee guida" di politica economica e di bilancio al livello europeo e degli Stati membri; entro aprile, gli Stati membri, nell'ambito degli indirizzi formulati dal Consiglio europeo, presentano i Piani nazionali di riforma (PNR), elaborati nell'ambito della nuova Strategia Europa 2020, ed i Programmi di stabilità o i piani di convergenza (questi ultimi vengono presentati dai Paesi che non aderiscono all'euro), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita; entro giugno, la Commissione europea formula le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; entro giugno, il Consiglio Ecofin e, per la parte di sua competenza, il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea; infine, nei restanti sei mesi, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Sulla concreta attuazione del semestre europeo in alcune esperienze costituzionali e sulla portata di questa innovazione istituzionale si rinvia a G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC* n. 4, 2011.

importanti pacchetti di atti normativi, comunemente noti con le sigle *Six pack* e *Two pack*, che rappresentano i principali strumenti attraverso i quali è stata implementata la *governance* economica della zona euro ⁽⁸⁾. Le misure adottate con tali atti hanno introdotto regole stringenti per rendere più efficaci le procedure di programmazione e coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali nel quadro del "semestre europeo", e hanno implementato, altresì, il sistema europeo di sorveglianza, perfezionando i meccanismi di controllo preventivo e successivo e, in particolare, quelli di natura sanzionatoria atti a correggere gli squilibri macroeconomici degli Stati membri.

Le riforme di maggiore impatto si sono compiute, però, con l'approvazione del Trattato che istituisce l'*European Stability Mechanism* (MES), c.d. Fondo Salva Stati ⁽⁹⁾, e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, cd. *Fiscal Compact* ⁽¹⁰⁾, che risultano complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria (considerando n. 5 del TMES) ⁽¹¹⁾. Entrambi i Trattati si configurano come Trattati di diritto internazionale, in quanto approvati al di fuori delle procedure di revisione dei Trattati disciplinate dal diritto dell'Unione, anche se risultano

⁽⁸⁾ Il *Six pack* è costituito da cinque regolamenti (1173/2011; 1174/2011; 1175/2011; 1176/2011; 1177/2011) e da una direttiva (2011/85/UE). Il *Two pack* è costituito da due regolamenti (472/2013 e 473/2013).

⁽⁹⁾ G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 463 ss.

⁽¹⁰⁾ Il *Fiscal Compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 ai sensi dell'articolo 14. Tale articolo prevede—va che il Trattato sarebbe entrato in vigore in quella data a condizione che dodici Stati della zona euro avessero depositato il proprio strumento di ratifica. Sul *Fiscal Compact* si rinvia, tra i tanti, a G. BOVINCINI, F. BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, Quaderni Iai, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012.

⁽¹¹⁾ Tale complementarietà si rafforza nel testo del preambolo del Trattato sul *Fiscal Compact* ove si afferma che la garanzia dell'assistenza nel quadro dei nuovi programmi previsti dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) sarà condizionata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del *Fiscal Compact* da parte della parte contraente interessata e, appena sarà terminato il periodo previsto per la trasposizione della regola del bilancio in pareggio nelle legislazioni nazionali (c.d. regola d'oro o *golden rule*), di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato, sarà condizionata anche a quanto richiesto in detto articolo. Si tratta di un condizionamento molto stringente voluto ampiamente dalla Germania per consentire di dare l'assistenza finanziaria del MES soltanto a quegli Stati che adottino regole rigorose in materia di disciplina di bilancio.

strettamente connessi con l'ordinamento europeo poiché rappresentano i pilastri sui quali si regge il nuovo sistema di *governance* ⁽¹²⁾.

Il Trattato sul MES, sottoscritto il 2 febbraio 2012 dai Paesi appartenenti all'Eurozona, grazie ad una previa revisione dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽¹³⁾, introduce un meccanismo permanente di gestione della crisi attraverso l'istituzione (a partire dal luglio 2012) di un'organizzazione finanziaria internazionale, denominata meccanismo europeo di stabilità, diretta a promuovere e a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro ⁽¹⁴⁾.

Il Trattato sul *Fiscal Compact*, sottoscritto, invece, in occasione del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, tende a rafforzare l'unione economica e monetaria attraverso l'imposizione di alcune regole fondamentali incluse nel Titolo III dedicato al Patto di Bilancio. Tali regole, che potenziano i meccanismi di stabilità finanziaria ⁽¹⁵⁾, consistono principalmente: nella previsione del pareggio di bilancio, che si considera conseguito se il saldo strutturale annuale è pari all'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto,

⁽¹²⁾ Il Trattato è stato approvato dai rappresentanti degli esecutivi nazionali e non è passato all'esame del Parlamento europeo, che si è espresso contro il *Fiscal Compact* con una risoluzione approvata a larga maggioranza il 18 gennaio 2012. In tale risoluzione il Parlamento europeo ha espresso perplessità su tale accordo intergovernativo, ritenendo più efficace il quadro del diritto dell'Unione e il "metodo comunitario" per realizzare gli stessi obiettivi di disciplina di bilancio e una vera unione economica e fiscale. Ha richiesto una maggiore valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali in tutti gli aspetti del coordinamento e della *governance* in ambito economico e l'impegno a integrare l'accordo nei trattati europei al più tardi entro cinque anni. Sulla procedura di approvazione del Trattato e sul limitato coinvolgimento delle istituzioni parlamentari si v., tra gli altri, I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

⁽¹³⁾ L'approvazione di questo Trattato ha richiesto una previa modifica dell'art. 136 del TFUE adottata con decisione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, seguendo la procedura di revisione semplificata dei Trattati. Con tale modifica è stata introdotta una disposizione aggiuntiva all'art. 136 che così recita testualmente: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

⁽¹⁴⁾ G. NAPOLITANO, cit., pp. 463 ss.

⁽¹⁵⁾ Sui contenuti del Trattato cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 3 ss; F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, p. 434; D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, n. 7, 2012.

con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL nominale (art. 3, paragrafo 1, lett. b)) ⁽¹⁶⁾; in un percorso di riduzione del debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo, a ritmo medio di un ventesimo l'anno (per la parte eccedente), qualora il loro rapporto superi il valore di riferimento del 60% (art. 4); nella introduzione di un meccanismo di *correzione automatica* nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento, o dal percorso di aggiustamento verso di esso, che include l'obbligo di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato arco temporale (articolo 3, paragrafo 1, lett. e)).

Come suaccennato il *Fiscal Compact* ha stabilito che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le nuove regole di bilancio dovranno produrre effetti nel diritto nazionale degli Stati aderenti tramite disposizioni permanenti e vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale, ovvero garantendone il rispetto in modo rigoroso lungo tutto il processo nazionale di bilancio (art. 3, par. 2). A garanzia di tali previsioni, ha introdotto una procedura di controllo che fa capo alla Corte di Giustizia, a cui spetta verificare, su istanza di una parte contraente e con la intermediazione della Commissione, l'attuazione degli obblighi previsti in materia di disavanzo e costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (art. 8) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ È previsto soltanto per gli Stati che godono di un rapporto tra il debito pubblico e il PIL inferiore al 60% di raggiungere un disavanzo strutturale dell'1,0% del PIL.

⁽¹⁷⁾ Ai sensi di tale articolo la Commissione è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti un rapporto sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro per dare attuazione agli obblighi previsti all'art. 3 del Trattato. Se la Commissione, dopo aver dato alle parti contraenti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni, conferma la mancata conformità agli obblighi di cui all'art. 3 del Trattato, una o più parti contraenti possono presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia. Una parte contraente, indipendentemente dalla relazione della Commissione, può adire la Corte se ritiene che un'altra parte contraente non abbia adempiuto a tali obblighi. In entrambi i casi, il giudizio della Corte sarà vincolante per le parti in causa, che dovranno adottare tutte le misure necessarie per dare attuazione alla sentenza entro il termine stabilito. Qualora una parte contraente ritenga, sulla base di una propria valutazione o di quella della Commissione europea, che l'altra parte contraente non abbia adottato le misure per rendere esecutiva la sentenza, potrà adire la Corte di Giustizia e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie determinate sulla base dei criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'art. 260 del TFUE. La Corte di Giustizia, una volta verificata l'inadempienza, può imporre il pagamento di una somma forfettaria o di una pena adeguata alle circostanze, che non sia superiore allo 0,1% del PIL del Paese interessato. L'importo verrà versato al Meccanismo europeo di stabilità (come già previsto dal richiamato regolamento) se si tratta di uno Stato membro dell'Eurozona, ovvero al bilancio dell'UE se riguarda un Paese non appartenente all'Eurozona.

Tali previsioni costituiscono, dunque, la innovazione di maggiore portata del *Fiscal Compact* perché –come anticipato in premessa– mediante la sua ratifica gli Stati membri si sono impegnati a modificare la propria Costituzione, o ad autovincolarsi in maniera efficace, per rispettare le nuove regole sul governo dei conti pubblici. La riforma costituzionale –come è stato evidenziato prontamente dalla dottrina– non costituiva una scelta giuridicamente obbligata e, infatti, soltanto alcuni Stati contraenti, quali, ad esempio, la Spagna e l'Italia hanno approvato una revisione della propria Costituzione per introdurre regole relative al pareggio di bilancio a livello costituzionale e rispettare, così, nella forma più solenne possibile gli impegni sottoscritti con il *Fiscal Compact*. Prima di questi, e soprattutto prima ancora dell'avvio del processo di revisione della *governance*, soltanto la Germania, in linea con la sua posizione di leadership nella gestione della crisi, ha approvato una riforma costituzionale sul pareggio di bilancio che ha anticipato per certi versi i contenuti del *Fiscal Compact*, facendo parlare in seguito di “germanizzazione delle regole dell'Eurozona”. La Francia, invece, non ha portato a termine il processo di revisione costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche avviato nel 2011, ma ha finito per dare attuazione al *Fiscal Compact* con una legge organica sulla programmazione e la *governance* dei conti pubblici.

La Francia non è stata la sola a seguire questa strada perché la maggior parte dei Paesi aderenti non ha optato per la riforma costituzionale, ma ha recepito e dato attuazione alle disposizioni del Trattato attraverso riforme legislative settoriali, di rango organico o ordinario, che hanno introdotto, sia pur con differenze notevoli, regole parimenti stringenti e vincolanti sulla stabilità dei conti pubblici.

Queste considerazioni preliminari lasciano intuire quante implicazioni e conseguenze abbia avuto il processo di approvazione e ratifica del *Fiscal Compact*.

Dal punto di vista specifico del diritto costituzionale, tale processo ha evidenziato, da un lato, il fenomeno di insufficienza costituzionale del diritto dell'Unione europea⁽¹⁸⁾, che ha richiesto un completamento a livello nazionale mediante l'approvazione di riforme preferibilmente di

⁽¹⁸⁾ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 91, che sottolinea come il processo di *governance*, abbia convalidato le tesi sulla natura composita della Costituzione dell'Ue, quale risultante dalla integrazione del diritto dell'Unione e del diritto costituzionale degli Stati membri.

natura costituzionale e, dall'altro, la crisi del diritto costituzionale degli Stati membri. Questi ultimi, attraverso i loro capi di governo, hanno scelto di ridimensionare significativamente la propria sovranità in materia di bilancio, attraverso revisioni delle proprie carte costituzionali che riproducono i contenuti di un accordo intergovernativo approvato attraverso un processo caratterizzato da uno scarso livello di legittimazione democratica⁽¹⁹⁾. Non stupisce, quindi, che tale processo, pur rafforzando e rendendo più solida l'Unione economica e monetaria, abbia prestato il fianco ad ampie e svariate critiche che riguardano: l'incremento delle dinamiche intergovernative e la marginalizzazione delle istituzioni parlamentari⁽²⁰⁾; il *deficit* democratico del diritto europeo e la sua forzata recezione nel diritto degli Stati membri; il contenuto contrastante delle scelte europee con l'impianto della Costituzione economica e la strutturazione del *Welfare* in alcuni Stati e, in particolare, l'impatto di tali scelte sui diritti costituzionali⁽²¹⁾.

Tali critiche hanno sollevato un ampio dibattito che ha fatto da sfondo ai processi di revisione costituzionale approvati in alcuni ordinamenti statali per ratificare e dare attuazione al *Fiscal Compact*⁽²²⁾.

3. La riforma costituzionale tedesca sul pareggio di bilancio e il freno all'indebitamento: un modello paradigmatico nella Unione europea

La prima ad approvare una riforma costituzionale sul pareggio di

⁽¹⁹⁾ Parla di “intergovernmental moment” da cui discende una certa marginalità del Parlamento europeo S. FABBRINI, *The outcomes of intergovernmentalism*, in B. DE WITT, *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, 2013 p. 125.

⁽²⁰⁾ Su questi aspetti v., in particolare, A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 11, il quale osserva che dinanzi al fenomeno “dell'intergovernativo straripante” nelle accidentate vicende della Grande Crisi la cooperazione interparlamentare appare come contrappeso democratico una risorsa d'equilibrio. Sui problemi e i limiti del rafforzamento della dimensione intergovernativa nella Ue v. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, 2013, pp. 1003–1029.

⁽²¹⁾ Sui profili problematici della *governance* economica della Ue e, in generale, sulle conseguenze della crisi economica e costituzionale in Europa v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, p. 91 ss., il quale evidenzia come il recupero della democrazia pluralista e delle funzioni del diritto costituzionale dovrà fondarsi su un ambito sovranazionale pienamente democratico.

⁽²²⁾ Ogni Stato aveva tempo fino al 1° gennaio 2014 per introdurre la regola sul pareggio di bilancio nella legislazione nazionale.

bilancio è stata la Germania. Il 29 luglio 2009, prima ancora dell'avvio del processo di ristrutturazione della *governance* europea, la Repubblica Federale tedesca ha approvato una riforma con cui ha introdotto il principio del pareggio di bilancio e un freno all'indebitamento pubblico in Costituzione (c.d. *Schuldenbremse*)⁽²³⁾. Nella dottrina italiana si è parlato di “prima riforma costituzionale post-nazionale”, sottolineandone le strette interrelazioni con l'ordinamento europeo e, in particolare, le sue potenziali ricadute sulle scelte economiche e le regole finanziarie adottate tanto dall'Unione che dai singoli Stati membri ⁽²⁴⁾. La riforma costituzionale tedesca ha assunto infatti un valore paradigmatico nel contesto europeo poiché è divenuta un punto di riferimento per gli altri Stati che hanno adottato in seguito riforme di contenuto analogo.

Dal punto di vista contenutistico, la principale innovazione della riforma consiste nell'affermazione del principio del pareggio di bilancio senza ricorrere al debito, prevedendo per la sola Federazione la possibilità di ricorrere all'indebitamento pubblico per un massimo dello 0,35% del PIL ⁽²⁵⁾. Il novellato articolo 109, c. 3, LF, ha chiarito che i bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito, individuando due periodi transitori per l'avvicinamento progressivo a tale obiettivo che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*

⁽²³⁾ Le modifiche al *Grundgesetz* sono state approvate definitivamente nel giugno 2009 e sono contenute nella *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Articoli 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d) del 29 luglio 2009.

⁽²⁴⁾ In questi termini v. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, p. 4, il quale sostiene che tale riforma va intesa nella sua dimensione *postnazionale*, che la sgancia da una logica esclusivamente nazionale e la pone in connessione con altri livelli ordinamentali, quello europeo e degli altri Stati membri, sia in termini di causa che di effetto.

⁽²⁵⁾ Sui contenuti della riforma costituzionale tedesca del 2009 si v. nella dottrina comparata A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 10, 2010, p. 57; E. BERTOLINI, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. FERRARI, *Fiscalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, p. 102 ss.; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2011, pp. 95 ss.; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz “preso sul serio”*, in *Quaderni costituzionali* n. 2, 2011, p. 391 ss.; M. HARTWING, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in a cura di R. BIFULCO, O. ROSELLI, *op. cit.*, p. 165 ss.; E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitución financiera alemana: en particular el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y de los Länder*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29, 2012, p. 289.

(art. 143 d, c. 1, LF). Ha così espressamente vietato ai *Länder* di incorrere in qualsiasi forma di indebitamento, riservando però ad essi un margine di tempo più ampio per rientrare nei parametri stabiliti dall'articolo 109, LF, oltreché un'ampia autonomia normativa per disciplinare i propri bilanci ⁽²⁶⁾.

La riforma ha ammesso alcune eccezioni alla regola del pareggio di bilancio, prevedendo la possibilità di derogarvi “in caso di situazioni congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità”, ovvero “in situazioni eccezionali di emergenza” (calamità naturali o situazioni eccezionali di emergenza che compromettono gravemente la capacità finanziaria dello Stato), che vengono configurate come ipotesi distinte ma ammettono, in entrambi i casi, la possibilità di ricorrere ad un indebitamento superiore ai parametri stabiliti ⁽²⁷⁾.

Nel primo caso si richiede di prendere in considerazione l'incidenza di tale variabile in modo simmetrico sugli effetti del bilancio, sia nelle fasi di ripresa che di declino ⁽²⁸⁾ (artt. 109, c. 3, LF, 115, c. 2, LF); in particolare, si stabiliscono regole puntuali nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso a un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Va osservato che, a completamento delle nuove regole, l'art. 109, c. 5, LF sancisce la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per garantire il rispetto degli obblighi previsti dal Patto di stabilità e crescita, stabilendo che le sanzioni per le eventuali violazioni saranno sostenute, rispettivamente, per il 65% dal primo e per il 35% dai secondi. La quota assegnata ai *Länder* viene suddivisa nel seguente modo: di una parte pari al 35% saranno chiamati a rispondere tutti i *Länder* in misura proporzionale alla rispettiva popolazione, la rimanente parte del 65% verrà ripartita tra i *Länder* che hanno causato la sanzione in misura proporzionale alla responsabilità. La disciplina di dettaglio viene affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

⁽²⁷⁾ Si specifica che gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita debbano essere registrati su un apposito “conto di controllo” e che gli addebiti superiori alla soglia dell'1,5%, rispetto al PIL nominale, debbano essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale.

⁽²⁸⁾ Sulle difficoltà di pervenire ad una definizione del concetto di condizioni di normalità, v. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, *cit.*, p. 3, il quale osserva che «la disposizione, che riprende da vicino quanto prevedono le regole dei Trattati dell'Unione europea, è stata oggetto di forti critiche perché, non specificando il concetto di situazione normale (*Normallage*), non permetterebbe neppure di stabilire l'inizio dell'andamento congiunturale deviante».

⁽²⁹⁾ Si specifica che gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita debbano essere registrati su un apposito “conto di controllo” e che gli addebiti superiori alla soglia dell'1,5%, rispetto al PIL nominale, debbano essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale.

Nella seconda ipotesi si ammette il superamento dei limiti di ricorso al debito a condizione che sia autorizzato con una deliberazione approvata a maggioranza assoluta dai membri del *Bundestag* (artt. 109, c. 3; 115, c. 2 LF). Tale deliberazione deve essere collegata a un piano di ammortamento e, inoltre, il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso temporale adeguato.

Un'altra deroga temporanea e parziale alla regola del pareggio di bilancio è stabilita dall'articolo 143 d, c. 2, LF, ove si prevede un regime speciale di aiuti finanziari per i cinque *Länder* di Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein, a cui vengono destinati fondi di consolidamento per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro da distribuire nel periodo che va dal 2011 al 2019. Le modalità individuate in tale articolo per la distribuzione dei fondi evidenziano come la loro concessione sia subordinata all'adozione di misure annuali di riduzione dei rispettivi *deficit* finalizzate al conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2020.

La riforma costituzionale ha previsto infine, a garanzia del nuovo sistema di *governance* dei conti pubblici, un meccanismo di controllo, definito meccanismo di *early warning* cooperativo, diretto ad evitare un'emergenza di bilancio e a prevenire gli indebitamenti eccessivi. In base a tale meccanismo si rimette ad una legge federale bicamerale (*Zustimmungsgesetz*) la regolamentazione di diversi aspetti legati al controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità – *Stabilitätsrat*), alla individuazione delle condizioni e delle procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio, e, infine, alla definizione dei principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento diretti a prevenire emergenze di bilancio. Ricordiamo che a tale disposizione costituzionale è stata data in parte attuazione con l'approvazione della legge federale di esecuzione (*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG*), in vigore dal 1 gennaio del 2010, che ha istituito e regolato il Consiglio di stabilità, organo composto dal Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica, dai Ministri delle Finanze dei *Länder*, e dal Presidente della Conferenza dei Ministri delle Finanze dei *Länder*, a cui è stato affidato il compito di monitorare e valutare la situazione economica e finanziaria della Federazione e dei *Länder*. Il Consiglio, costituitosi

il 28 aprile 2010, ha monitorato in questa delicata fase di transizione le relazioni finanziarie tra la Federazione e i *Länder*, premurandosi, soprattutto, di valutare i progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* che hanno ottenuto sovvenzioni supplementari a causa del loro particolare dissesto finanziario.

Quelli appena descritti sono i principali contenuti della riforma costituzionale tedesca che ha anticipato per certi versi le scelte economiche e i vincoli finanziari posti dal *Fiscal Compact*, la cui approvazione, d'altronde, è stata fortemente sostenuta dalla Germania che lo ha ratificato il 27 settembre 2012. Per la ratifica si è dovuto attendere il via libera del Tribunale costituzionale federale che, con la nota sentenza del 12 settembre 2012, si è pronunciato sostanzialmente a favore della legittimità costituzionale delle leggi di ratifica del Trattato istitutivo del MES (MES) e del Trattato sul *Fiscal Compact*, richiedendo il rispetto di talune condizioni rivolte sostanzialmente a confermare la centralità del principio della democrazia parlamentare⁽³⁰⁾. Il giorno successivo alla ratifica sono state infatti promulgate la nuova Legge sulla partecipazione finanziaria al MES (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM – Finanzierungsgesetz – ESMFinG*), e la Legge di ratifica del *Fiscal Compact* (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – ESMVG*).

In linea con i contenuti della sentenza, la legge sulla partecipazione al Meccanismo europeo di stabilità ha attribuito al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e di stabilità finanziaria nelle questioni relative a tale meccanismo, in particolare nei casi in cui siano richieste decisioni maggiormente vincolanti ed economicamente più impegnative. Il legislatore, assecondando in questo modo le indi-

⁽³⁰⁾ Per un primo commento di questa sentenza v. P. RIDOLA, *Karlsruhe locata causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista*, in *federalismi.it*, n. 18, 2012. Egli evidenzia come il *Bundesverfassungsgericht* abbia preteso anzitutto che "attraverso l'inserimento di riserve venga salvaguardato l'assenso del *Bundestag* su operazioni salva-stati che comportino per la *Bundesrepublik* oneri finanziari eccedenti il capitale per il quale essa si era originariamente obbligata con la sottoscrizione del Trattato" e che al *Bundestag* venga garantita un'esauritiva informazione anche attraverso "il canale della legittimazione personale dei rappresentanti della Repubblica federale negli organi di gestione del fondo". Cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it*, n. 18, 2012; A. ZEI, *I riflessi della nuova governance europea dei conti pubblici nell'ordinamento tedesco*, in *Nomos* n. 3, 2012.

cazioni del *Bundesverfassungsgericht*, ha previsto un pieno coinvolgimento del *Bundestag* in tutte le questioni che interessano la sua responsabilità in materia di bilancio, vincolando il rappresentante del Governo federale in seno al MES a formalizzare la sua posizione soltanto dopo aver ottenuto il consenso espresso dell'assemblea plenaria del *Bundestag* ⁽³¹⁾.

Per quanto concerne il *Fiscal Compact*, va osservato, invece, che nell'anno successivo alla sua ratifica si sono registrate talune complicazioni nelle relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder* che hanno posticipato al 2013 l'approvazione della legge di attuazione del Trattato, mettendo il Governo tedesco in una posizione scomoda nel contesto politico europeo. In un primo momento i *Länder* hanno espresso in seno al *Bundesrat* il proprio veto al disegno di legge governativo di attuazione del *Fiscal Compact*, già approvato dal *Bundestag* il 20 novembre 2012. Tale diniego ha portato i gruppi della maggioranza parlamentare (CDU/CSU e FDP) a presentare al *Bundestag* un secondo progetto di legge, di contenuto sostanzialmente analogo a quello governativo, che è stato approvato il 15 luglio 2013 dal *Bundesrat*, solo dopo che i *Länder* hanno ottenuto dalla Federazione la garanzia legislativa dei finanziamenti richiesti per il periodo compreso tra il 2014 e il 2019 (*Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags del 15 luglio 2013, BGBl. I n. 38 del 18 luglio 2013, p. 2398*) ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ Ha chiarito, inoltre, che in tutti i casi in cui non sia previsto il coinvolgimento del *plenum* i poteri decisionali spetteranno alla Commissione bilancio, che è competente, *in primis*, a vigilare sulla preparazione ed esecuzione degli accordi per la concessione degli aiuti finanziari nell'Eurozona. Infine, ha definito nel dettaglio gli obblighi di informazione e comunicazione a carico del Governo federale nei confronti di entrambe le Camere.

⁽³²⁾ Va chiarito che la ragione di questo ritardato adempimento legislativo non è dipesa dalle disposizioni del Trattato, che non aggravano i limiti all'indebitamento rispetto alla riforma costituzionale del 2009, ma piuttosto dai nodi irrisolti nei rapporti tra Federazione e *Länder*, che hanno avanzato rivendicazioni economiche specifiche in cambio del proprio appoggio alla legge di trasposizione e attuazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento tedesco. Per una ricostruzione dettagliata di tale vicenda si rinvia ad A. ZEI, *I nodi irrisolti delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo bloccano la trasposizione delle regole del c.d. Fiscal Compact nell'ordinamento tedesco*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 1, 2013, la quale evidenzia come i *Länder* abbiano iniziato a richiedere insistentemente finanziamenti compensativi ulteriori alla Federazione, fino alla fine del 2019, per far fronte agli oneri finanziari legati prevalentemente alla cancellazione dei compiti comuni e alla necessità di sostenere la spesa sociale gravante sui Comuni che ricadono nella loro responsabilità finanziaria. L'epilogo della vicenda con l'assenso del *Bundesrat* risulta strettamente connesso all'approvazione, il 24 giugno 2013, della legge istitutiva di un fondo straordinario di solidarietà per i danni cagionati dalle eson-

La Legge sull'attuazione del *Fiscal Compact* ha stabilito un limite massimo al deficit strutturale complessivo della Federazione, dei *Länder* e dei Comuni pari allo 0,5% del PIL, senza introdurre dei limiti specifici alla autonomia di bilancio garantita ai *Länder* dalla Legge fondamentale fino al 2019. Il compito di vigilare sull'applicazione e il rispetto di tale regola è stato affidato al Consiglio di stabilità, coadiuvato da un apposito Comitato (*Beirat*), integrato da rappresentanti della *Deutsche Bundesbank* e degli Istituti di ricerca, nonché da esperti nominati dai rappresentanti della Federazione e dei *Länder*, dalle associazioni degli enti locali e dagli enti di previdenza sociale.

L'approvazione della legge di attuazione del *Fiscal Compact* ha segnato, dunque, il punto di approdo di un lungo processo per mezzo del quale la Germania ha dimostrato il suo impegno e la sua piena compromissione con la costruzione della nuova *governance* europea dei conti pubblici.

4. *La riforma costituzionale spagnola sulla estabilidad presupuestaria e il suo adeguamento "preventivo" al Fiscal Compact*

Dopo la Germania la Spagna è stato il primo Paese ad approvare nel 2011 una riforma costituzionale sulla cd. "*estabilidad presupuestaria*", sulla spinta dell'esempio tedesco ⁽³³⁾ e, soprattutto, sotto la pressione dei mercati finanziari e delle istituzioni europee. È noto, infatti, che la Spagna, con un debito pubblico molto elevato, è stato uno dei Paesi più gravemente colpiti dalla crisi, aggravata internamente da un deficit ingente e dallo scoppio della bolla immobiliare.

La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, preannunciata prima dell'estate del 2011, è stata adottata in tempi record grazie ad un accordo siglato tra il Governo socialista di Zapatero e il *Partido popular*, che ha permesso di pervenire alla sua definitiva approvazione parlamentare il 27 settembre. La riforma costituzionale, che ha mo-

dazioni che hanno colpito diverse regioni del Paese nei mesi di maggio e giugno 2013, per il quale la Federazione ha stanziato 8 miliardi di euro (BT Drs. 17/14078).

⁽³³⁾ Sottolinea l'importanza della riforma costituzionale tedesca come modello di riferimento per quella spagnola M. RIDADURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 239.

dificato l'articolo 135 della Costituzione, è stata approvata a maggioranza dei tre quinti di ciascuna Camera, seguendo la procedura di revisione semplificata regolata dall'articolo 167 Cost. Non ha dato luogo, però, alla celebrazione del referendum popolare, poiché nessuna delle due Camere, attraverso un decimo dei suoi componenti, ha avanzato tale richiesta entro il termine di 15 giorni previsto in Costituzione⁽³⁴⁾. L'approvazione della riforma è avvenuta in tempi così rapidi anche perché è stato applicato il procedimento urgente di lettura unica al Congresso dei Deputati (art. 150 *Regolamento del Congreso dei Deputados*), che ha portato alla sua diretta discussione e approvazione in Assemblea senza il previo passaggio in Commissione.

I contenuti e le modalità procedurali con cui è stata approvata tale riforma⁽³⁵⁾, che rappresenta la seconda revisione della Costituzione spagnola del 1978 dopo quella del 1992⁽³⁶⁾, hanno confermato come le ragioni di natura esogena legate alla integrazione europea siano state finora le uniche in grado di superare le tradizionali resistenze alla revisione costituzionale in tale ordinamento. Quest'ultima riforma è stata tuttavia, anche per questa ragione, oggetto di ampie

⁽³⁴⁾ Si è scelto di seguire tale procedura e non quella aggravata di cui all'articolo 168 per la revisione totale della Costituzione, o di alcune sue parti e disposizioni specifiche, con l'avallo del Tribunale costituzionale (*Auto* 9/2012), che non ha rinvenuto alcun collegamento tra l'articolo 135 e tali disposizioni (*Fundamentos jurídicos* 2). Il Tribunale costituzionale si è espresso su tali questioni in occasione del ricorso di *amparo* n. 5241-2011 presentato da alcuni deputati del gruppo parlamentare di *Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya y verds* contro varie risoluzioni e accordi adottati dal *plenum* e dalla presidenza del Congresso dei Deputati relative alle modalità procedurali da seguire per l'esame della proposta di riforma costituzionale dell'articolo 135. Con tale ordinanza il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo infondate la maggior parte delle questioni sollevate.

⁽³⁵⁾ Sull'approvazione parlamentare "acelerada" di questa riforma costituzionale si rinvia, in particolare, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución: especial consideración a la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 165 ss.

⁽³⁶⁾ Ricordiamo che la prima riforma costituzionale risale al 1992, quando per ratificare il Trattato di Maastricht è stato modificato il secondo comma dell'art. 13 della Costituzione spagnola per estendere agli stranieri il diritto di elettorato passivo nelle elezioni municipali, conformemente con quanto prescritto da tale Trattato. Sulla incidenza delle ragioni della integrazione europea sui processi di revisione costituzionale in Spagna si permetta di rinviare a L. FROSINA, *Dall'apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del Governo Zapatero, in La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2012, p. 285.

critiche da parte della dottrina e della società civile, che ne ha contestato la prematura approvazione rispetto agli impegni assunti in sede europea⁽³⁷⁾, l'assenza di un adeguato dibattito parlamentare e la mancata celebrazione del referendum.

Passando all'esame dei contenuti, va osservato che la riforma ha costituzionalizzato, *in primis*, il principio/obiettivo della stabilità finanziaria (*estabilidad presupuestaria*) e ne ha imposto il rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche (art. 135, c. 1)⁽³⁸⁾. Ha fissato, nello specifico, una serie di vincoli collegati a tale principio, stabilendo che Stato e Comunità autonome non potranno registrare un deficit strutturale che superi i margini fissati dall'Unione europea per gli Stati membri (art. 135, c. 2), né accumulare un debito pubblico complessivo, rispetto al PIL, che superi il valore di riferimento indicato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, vale a dire il 60% (art. 135, c. 3). Inoltre ha stabilito che per l'emissione di nuovo debito pubblico sia lo Stato che le Comunità autonome dovranno essere autorizzati da una legge e che, in linea generale, dovrà darsi priorità assoluta al pagamento del debito⁽³⁹⁾.

In tal modo ha costituzionalizzato i vincoli europei relativi al deficit e al debito pubblico, convertendoli nei parametri attraverso i quali valutare il rispetto del principio costituzionale di stabilità finanziaria nell'ordinamento spagnolo. Infine, in forma simile alla riforma costi-

⁽³⁷⁾ Sottolinea questo aspetto F. BALAGUER CALLEJÓN, cit., p. 100, il quale evidenzia come tale riforma costituzionale sia stata approvata quando ancora non esisteva un accordo su un nuovo Trattato, o una iniziativa sostanziale che potesse legittimare una modifica della Costituzione, ma unicamente prese di posizione informali da parte delle autorità europee.

⁽³⁸⁾ Va osservato che la legislazione vigente nell'ordinamento spagnolo già contemplava il principio della *estabilidad presupuestaria*. Tale principio viene, infatti, riconosciuto dalla legge n. 18/2001, *de Estabilidad Presupuestaria*, poi modificata con il Regio Decreto Legislativo n. 2/2007, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Per quanto riguarda le Comunità autonome, la legge organica n. 5/2001, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, successivamente modificata dalla legge organica n. 3/2006, impone il rispetto di tale principio anche alle Comunità autonome. Su questi temi v. V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley, 2008.

⁽³⁹⁾ Sui contenuti di tale riforma v., in particolare, F. RUBIO LLORENTE, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, p. 206; *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (cur.), Madrid, IDP-URJC, 2012; M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 138; A. RODRIGUEZ BEREJO, *La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado*, in *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013; F. SANCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137, 2013, p. 679.

tuzionale tedesca, il novellato articolo 135, c. 4, ha previsto una clausola di eccezione in base alla quale i limiti relativi al deficit strutturale e al debito pubblico potranno essere superati in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggono al controllo dello Stato e pregiudicano considerevolmente la situazione finanziaria o la sua sostenibilità economica e sociale. La valutazione di tali circostanze eccezionali dovrà essere compiuta dal Congresso dei Deputati con una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Il testo della novella costituzionale ha rinviato, poi, ad una legge organica di attuazione il compito di sviluppare i principi generali sanciti nell'articolo 135, indicando il limite massimo del deficit strutturale e l'esatta ripartizione del deficit e del debito tra Stato e Comunità autonome⁽⁴⁰⁾. Il legislatore costituzionale ha raccomandato, altresì, anche alle Comunità autonome di adottare, conformemente con quanto previsto dai rispettivi Statuti di autonomia, ed entro i limiti previsti dalla riforma, le disposizioni necessarie per dare effettiva attuazione al principio di stabilità finanziaria (art. 135, c. 6).

Alla riforma costituzionale è stata data attuazione con la legge organica di *Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, n. 2/2012, che è stata approvata il 27 aprile 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 30 aprile. La legge ha specificato — e in questo risiede la sua portata innovativa — che la “sostenibilità finanziaria” e la “stabilità di bilancio” rappresentano i principi cardine ai quali deve ispirarsi l'attività economico-finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche. Nello stabilire ciò ha chiarito che per “sostenibilità finanziaria” si intende la capacità di finanziare impegni di spesa presenti e futuri nel rispetto dei limiti del deficit e del debito pubblico stabiliti dalla legislazione nazionale e dalla normativa europea (art. 4), e che per “stabilità di bilancio” si intende, invece, la situazione di equilibrio o di avanzo strutturale nei conti pubblici (art. 3.2).

⁽⁴⁰⁾ Nello specifico la riforma prevede che la legge organica fisserà: il limite massimo del deficit strutturale per lo Stato e le Comunità autonome in relazione al PIL; la distribuzione dei limiti del deficit e del debito tra le distinte amministrazioni pubbliche; i casi eccezionali di superamento di tali limiti e le modalità e i tempi di correzione di eventuali scostamenti; la metodologia e il procedimento per il calcolo del deficit strutturale; la responsabilità di ciascuna amministrazione pubblica che non rispetti gli obiettivi di stabilità finanziaria.

Per quanto concerne il principio di stabilità finanziaria, la legge ha previsto che ciascuna amministrazione dovrà dare attuazione a tale principio nella predisposizione del proprio bilancio per non incorrere in una situazione di deficit strutturale, tenendo conto che è possibile derogarvi in situazioni eccezionali sulla base di una previa autorizzazione del Congresso dei Deputati a maggioranza assoluta (art. 11. 3).

Per quanto concerne il debito, il legislatore organico ha confermato che il volume complessivo del debito pubblico non potrà eccedere il 60% del PIL, specificando che tale limite dovrà essere ripartito tra le amministrazioni pubbliche rispettando le seguenti proporzioni: il 44% a carico dell'Amministrazione centrale, il 13% per le Comunità autonome e il 3% per gli enti locali (art. 13.1).

La legge ha poi introdotto una procedura complessa per la determinazione degli obiettivi triennali di stabilità finanziaria per il complesso delle amministrazioni pubbliche, che ne rimette sostanzialmente la decisione all'esecutivo nazionale. In base alla procedura individuata, nel primo semestre di ogni anno, il Governo, tramite accordo del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, e previo *informe* del Consiglio di politica fiscale e finanziaria e della Commissione Nazionale dell'Amministrazione Locale, fisserà gli obiettivi generali di stabilità di bilancio e debito pubblico per le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei parametri europei e delle raccomandazioni e delle opinioni espresse dalle istituzioni europee nel quadro della *governance* (art. 15). L'accordo del Consiglio dei Ministri, corredato da un *informe* sulla situazione economica nazionale redatto dal Ministro dell'Economia e della Competitività, sarà sottoposto per la sua approvazione parlamentare alle *Cortes Generales*.

Per quanto riguarda più nello specifico le Comunità autonome, la legge ha previsto che, una volta approvati gli orientamenti finanziari generali, il Governo determinerà, su proposta del Ministro delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, e previo *informe* del Consiglio di politica fiscale e finanziaria, una proposta contenente obiettivi specifici per ciascuna Comunità autonoma (art. 16), tenendo conto che il limite di indebitamento di ognuna non potrà superare il 13% del PIL regionale.

Per garantire il rispetto degli obiettivi finanziari definiti nel quadro delle procedure cooperative descritte, la riforma ha introdotto un complesso sistema di misure preventive, correttive e coercitive,

rivolte a promuovere, correggere e a ripristinare, finanche forzatamente, la stabilità finanziaria, soprattutto all'interno delle Comunità autonome ⁽⁴¹⁾. Particolarmente incisive risultano le misure di natura correttiva e coercitiva, che sono previste nel caso in cui non vengano rispettati gli obiettivi prefissati riferiti alla stabilità di bilancio, al debito pubblico e alla spesa pubblica. In questi casi le Comunità autonome sono tenute a redigere un piano economico-finanziario per portare a termine i risultati nell'arco di un anno (art. 21). Inoltre, in tale ipotesi, tutte le operazioni di indebitamento che le riguardano dovranno essere autorizzate dallo Stato (art. 20). Qualora poi le Comunità autonome dovessero incorrere in una situazione di deficit strutturale giustificata dall'inverarsi di una delle situazioni eccezionali, verranno chiamate a redigere un piano di riequilibrio economico e finanziario. Infine, in caso di mancato adempimento, la legge contempla la possibilità di adottare misure coercitive che consentono al Governo di ricorrere, come *extrema ratio*, all'articolo 155 Cost., richiedendo al Presidente autonomo di rispettare gli obblighi imposti, ovvero adottando direttamente, con l'assenso del Senato espresso a maggioranza assoluta, le misure necessarie per garantire l'adempimento forzato da parte della Comunità autonoma ⁽⁴²⁾.

A conclusione di questa disamina rileva osservare, dunque, come la riforma spagnola sulla stabilità di bilancio imponga il rispetto di regole e limiti molto rigidi e, soprattutto, una disciplina rigorosa delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. La rigidità di tale disciplina risulta, tuttavia, in parte attenuata dalla prima Disposizione transitoria della legge organica commentata, che prevede un lungo periodo transitorio per la sua applicazione che si concluderà nel 2020, rilasciando alle amministrazioni pubbliche tempo fino a quella data per raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio nei propri conti pubblici. La decisione di prorogare l'applicazione della regola del pareggio di bilancio al 2020 è stata motivo di ulteriori critiche da parte del-

⁽⁴¹⁾ Per una analisi dell'impatto della crisi finanziaria nello Stato autonomo spagnolo si rinvia, in particolare, a E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, pp. 63 ss.

⁽⁴²⁾ Va osservato poi che la disciplina riguardante le Comunità autonome è stata ulteriormente irrigidita con la legge organica n. 4/2012, del 27 aprile 2012, che ha modificato la legge organica n. 2/2012, rafforzando gli obblighi di informazione a carico delle amministrazioni autonome e il sistema delle garanzie per il rispetto dei vincoli finanziari entro i limiti temporali previsti.

la dottrina, che ha ritenuto ancor più ingiustificata la sollecitudine con cui è stata approvata la riforma.

Nonostante le critiche sollevate da tale riforma, grazie ad essa la Spagna si è convertita in uno dei primi Paesi che ha incorporato le nuove regole della *governance* economica nel proprio ordinamento giuridico. Il processo, che potremmo definire "di attuazione preventiva" del *Fiscal Compact*, ha permesso alla Spagna di arrivare pronta al momento della sua ratifica, che è stata resa possibile dalla preventiva approvazione della legge organica di autorizzazione alla ratifica, n. 3/2012, del 25 luglio 2012.

5. *La riforma costituzionale italiana sull'equilibrio dei conti pubblici: una scelta contestata*

Dopo la Spagna anche l'Italia, che è stata un altro dei Paesi europei più gravemente colpito dalla crisi, si è prontamente adeguata alle regole della *governance* economica europea, approvando nel 2012 una revisione della Costituzione e ratificando, successivamente, i Trattati sul MES e sul *Fiscal Compact*. La riforma costituzionale, per quanto ampiamente sollecitata, rappresentava per l'Italia una delle possibili opzioni a cui si è deciso di aderire al fine di trasmettere ai mercati, alle istituzioni europee, e agli Stati membri, un messaggio chiaro sulla volontà di rispettare le norme europee in materia di bilancio ⁽⁴³⁾. In questa decisione ha giocato senz'altro un ruolo chiave la lettera firmata dai presidenti uscente ed entrante della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet e Mario Draghi, che è stata trasmessa il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio italiano ⁽⁴⁴⁾. In questa lettera si suggeriva di approvare una complessa strategia di riforma fondata su misure specifiche rivolte ad assicurare la

⁽⁴³⁾ Sottolinea questo aspetto G. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione presentata al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, il quale osserva che la sottoscrizione del *Fiscal Compact* ha reso obbligatorio introdurre un apposito strumento di garanzia ma non necessariamente di natura costituzionale.

⁽⁴⁴⁾ Sulla irrivalità di questa lettera indirizzata al Primo Ministro italiano e non al Presidente del Consiglio v. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali in Rivista AIC*, n. 1, 2014.

sostenibilità delle finanze pubbliche, compresa una riforma costituzionale—definita appropriata nel testo della missiva—per rendere più stringenti le regole di bilancio ⁽⁴⁵⁾.

E così, il 18 aprile 2012, all'indomani della sottoscrizione del *Fiscal Compact*, è stata approvata la legge costituzionale n. 1/2012, relativa "all'introduzione del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012 ⁽⁴⁶⁾. Il testo della riforma, risultante dall'unificazione di sei proposte parlamentari e di un disegno legislativo governativo ⁽⁴⁷⁾, è stato definitivamente approvato sia alla Camera che al Senato con la maggioranza dei due terzi in seconda votazione, evitando, così, il ricorso al referendum popolare di cui all'articolo 138 Cost. La celere approvazione di tale riforma ha spinto parte della dottrina a definirla in un'accezione critica come una riforma "silenziosa", evidenziando come non sia stata accompagnata da un adeguato dibattito politico-istituzionale ⁽⁴⁸⁾.

Passando all'esame dei contenuti, possiamo osservare come la legge costituzionale n. 1/2012 abbia modificato, oltreché l'articolo 81, anche gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, per introdurre una riforma strutturata in modo equilibrato e coerente con i nuovi principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico attorno ai quali ruota l'intero impianto della novella costituzionale ⁽⁴⁹⁾. Secondo parte della dottrina, si tratta di principi relativi alla

⁽⁴⁵⁾ Ricordiamo che tra le altre misure contemplate figuravano: il riavvio della liberalizzazione dei servizi pubblici locali, la riforma del sistema di contrattazione salariale collettiva; la revisione delle disposizioni che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti; la riduzione del costo del pubblico impiego; l'abolizione o la fusione di enti territoriali ritenuti superflui, come ad esempio le Province.

⁽⁴⁶⁾ Per un esame del contenuto di questa legge v., tra gli altri, D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 12, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *federalismi.it*, n. 13, 2012.

⁽⁴⁷⁾ Si tratta del disegno legislativo del Governo Berlusconi approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2011. In materia cfr. G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2011; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

⁽⁴⁸⁾ In senso critico su questa riforma v. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, del 10 gennaio 2012, che parla di revisione affrettata; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

⁽⁴⁹⁾ Una parte della dottrina ha criticato la contraddittorietà tra il titolo della legge costituzionale, che si riferisce al principio del pareggio di bilancio, e le disposizioni che richia-

gestione delle finanze pubbliche e non di regole rigide e inderogabili ⁽⁵⁰⁾. In effetti, benché il titolo della legge faccia esplicito riferimento alla introduzione del pareggio di bilancio, il novellato art. 81 prevede che lo Stato debba assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico, previsione che lascia un certo margine di discrezionalità nel perseguimento di tale obiettivo. Il secondo comma di tale articolo ammette il ricorso all'indebitamento al solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali (che possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e calamità naturali), sulla base di una previa autorizzazione delle Camere approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Più che di una regola si tratta, quindi, di una norma di principio che non preclude in assoluto di ricorrere all'indebitamento ma circoscrive questa ipotesi all'inverarsi di specifiche condizioni.

Oltre alla introduzione di queste nuove norme di principio, sono stati confermati, ovvero modificati, alcuni contenuti dell'articolo 81 Cost. Sono state confermate, ad esempio, la clausola della necessaria copertura finanziaria delle leggi, l'approvazione annuale da parte delle Camere del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo e la disciplina dell'esercizio provvisorio. Tra le innovazioni, invece, assume particolare rilievo la eliminazione del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio che ne prefigura un cambiamento contenutistico sostanziale.

Oltre alla revisione dell'art. 81, la novella costituzionale ha modificato l'articolo 97 della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea. Per dare coerente sviluppo e attuazione agli enunciati contenuti in tali articoli, la legge costituzionale ha modificato l'articolo 117, inserendo la materia "armonizzazione dei bilanci

mano invece il principio dell'equilibrio tra entrate e spese (art. 81, primo e sesto comma Cost.) e l'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma Cost.). In senso critico v., in particolare, R. DJCKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10, 2012.

⁽⁵⁰⁾ V., in particolare, R. BIFULCO, *Il principio di pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, 2011, p. 252 ss. In una direzione simile v. G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, supra cit.*, il quale sottolinea la natura di norme di principio.

pubblici” nel quadro delle materie che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato; ha integrato l’articolo 119, specificando che l’autonomia finanziaria degli enti territoriali è assicurata, ma condizionata al rispetto dell’equilibrio dei rispettivi bilanci e all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione; ha modificato, altresì, il sesto comma dell’articolo 119, precisando che il ricorso all’indebitamento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e al rispetto dell’equilibrio di bilancio da parte del complesso degli enti di ciascuna Regione. Infine ha attribuito alle Camere l’esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all’osservanza dell’equilibrio di bilancio, nonché alla valutazione della qualità e della efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

L’impostazione e i contenuti della riforma costituzionale evidenziano, dunque, come si sia cercato di pervenire ad un ragionevole compromesso tra l’esigenza di formalizzare gli impegni di stabilità di bilancio assunti con l’Unione europea e quella di non appesantire eccessivamente il testo della Costituzione con l’introduzione di rigide regole contabili e finanziarie. La regolamentazione di alcuni degli aspetti più tecnici e delicati è stata rimessa ad un’apposita legge rinforzata da approvare – entro il 28 febbraio 2013 – a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Il legislatore costituzionale ha assegnato, così, il compito di dare attuazione alla riforma costituzionale ad una legge *ad hoc*, predeterminandone in parte l’iter procedurale e i contenuti materiali. L’ambito contenutistico di tale legge viene delimitato più nel dettaglio all’art. 5, commi 1 e 2, ove si elencano una serie di aspetti fondamentali riservati alla disciplina di tale fonte normativa, che si rivelano indispensabili per dare concreta attuazione ai principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità finanziaria sanciti dalla riforma costituzionale ⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Tale articolo rimette alla legge in questione la regolamentazione di una serie di questioni fondamentali per il complesso delle amministrazioni pubbliche, quali, le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti della finanza pubblica; l’accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni e alla individuazione del limite massimo di tali scostamenti, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; la definizione degli eventi eccezionali ai verificarsi dei quali è consentito il ricorso all’indebitamento; la introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto deficit/PIL nel lungo periodo; la regolazione di un organismo

La legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio, n. 243, del 24 dicembre 2012, è stata approvata rapidamente a maggioranza assoluta di entrambe le Camere come prescritto dal dettato costituzionale. La legge “rinforzata”, la cui caratterizzazione specifica ha fatto parlare alcuna dottrina di una nuova fonte normativa nel sistema delle fonti ⁽⁵²⁾, ha disciplinato nel dettaglio le numerose questioni elencate all’articolo 5 della legge costituzionale commentata, quali, ad esempio, la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme e dei criteri per assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni ⁽⁵³⁾.

I contenuti di tale legge dimostrano in realtà come l’attuazione del *Fiscal Compact* sia avvenuta prevalentemente tramite questa fonte normativa, che ha stabilito nel dettaglio le regole per garantire il rispetto dei vincoli europei di bilancio, rinviando principalmente ai parametri indicati dalla normativa europea, e ha risolto, altresì, importanti questioni interne legate al coordinamento finanziario tra i diversi livelli territoriali.

Il percorso compiuto nell’ordinamento italiano evidenzia, in definitiva, la natura dimostrativa della riforma costituzionale e la rilevanza della legislazione di attuazione, che ha operato quel completamento normativo indispensabile per assicurare effettività ai princi-

indipendente presso la Camera al quale saranno attribuiti compiti di analisi e verifica dell’osservanza delle regole di bilancio e degli andamenti di finanza pubblica; la determinazione delle modalità con cui lo Stato concorre, nelle fasi avverse del ciclo economico o in casi di eventi eccezionali, ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali; la definizione del contenuto della legge di bilancio dello Stato; la regolamentazione della facoltà delle regioni e degli altri enti locali di ricorrere all’indebitamento a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato il principio dell’equilibrio di bilancio; la definizione delle modalità con cui le regioni e gli altri enti locali concorrono alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

⁽⁵²⁾ In questa direzione v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 108–109, che parla di una nuova legge organica. Definisce la legge un unico esemplare di un’originale tipologia di fonti legislative rinforzate 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, p. 2. V. la posizione di G. SCACCIA, *La giustizia della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, che osserva come questa legge rinforzata possa fungere da norma interposta nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell’art. 81 della Costituzione.

⁽⁵³⁾ Per un esame analitico di tale legge si rinvia a M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, n. 6, 2013.

pi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni.

6. *La mancata approvazione della riforma costituzionale in Francia e la legge organica sulla governance dei conti pubblici*

Un caso a sé stante è rappresentato dalla Francia, ove il percorso riformistico concernente l'equilibrio di bilancio e il sistema delle finanze pubbliche è iniziato con un certo anticipo rispetto al processo di *governance* e si è concluso –dopo la ratifica del *Fiscal Compact*– senza una specifica riforma costituzionale ma con l'approvazione di una legge organica sulla programmazione e la *governance* dei conti pubblici.

Va ricordato, *in primis*, che l'obiettivo dell'equilibrio dei conti pubblici è stato iscritto nella Costituzione francese con la legge costituzionale n. 2008–724, che ha costituzionalizzato la definizione degli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche nel quadro delle leggi di programmazione economica⁽⁵⁴⁾. Tale riforma è stata, tuttavia, considerata insufficiente da una parte della classe dirigente⁽⁵⁵⁾ e dal Governo francese. Quest'ultimo ha portato avanti nel 2011 una iniziativa di riforma costituzionale relativa all'equilibrio delle finanze pubbliche rivolta sostanzialmente a recepire in Costituzione le nuove

⁽⁵⁴⁾ Tale articolo prevede che: “*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*”. Le leggi di programmazione pluriennale definiscono una strategia complessiva su un arco temporale di tre anni, al fine di conseguire l'equilibrio dei conti pubblici, rispettando gli impegni assunti a livello europeo dalla Francia nel quadro del Patto di stabilità e crescita. La prima Legge di programmazione approvata copre il periodo che va dal 2009 al 2012, la seconda, invece, il triennio 2011–2014. Sulla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e della programmazione pluriennale delle finanze pubbliche v. M. BOUVIER, *La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques*, in CAMBY–FRAISSEIX–GICQUEL, *La révision de 2008: une nouvelle Constitution*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011, p. 143; S. PIERRE CAPS, *La révision constitutionnelle française de 2008 o el cambio en la continuidad*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 91–130.

⁽⁵⁵⁾ Come risulta dal rapporto presentato il 21 giugno 2010 dal gruppo di lavoro presieduto da Michel Camdessus, che ha rilevato l'esistenza di una serie di debolezze nel sistema di finanza pubblica da risolvere mediante una ulteriore riforma costituzionale. Il gruppo tecnico di lavoro è stato costituito a seguito dell'invio nel 2011 di una lettera da parte del Primo Ministro francese, François Fillon, al Governatore della Banca di Francia, Michel Camdessus.

obbligazioni previste nel *Six-pack*. Il disegno di legge costituzionale, inizialmente approvato dal Parlamento nazionale, è in seguito naufragato perché non ha ottenuto l'appoggio parlamentare necessario per portare a termine la seconda parte del procedimento “rafforzato” di revisione costituzionale, che avrebbe richiesto una ulteriore votazione a maggioranza dei 3/5 dei voti espressi dalle due Camere riunite in seduta comune, oppure la celebrazione di una consultazione referendaria (art. 89 Cost.)⁽⁵⁶⁾.

Con l'approvazione del *Fiscal Compact* il problema della opportunità di una revisione costituzionale si è riproposto nuovamente all'attenzione della classe politica francese. In vista della ratifica del Trattato, il neo eletto Presidente della Repubblica, François Hollande, ha richiesto al Consiglio costituzionale di pronunciarsi sulla necessità o meno della riforma costituzionale prima di procedere all'autorizzazione alla ratifica. Il Consiglio, che si è pronunciato con la Decisione del 9 agosto 2012 (causa n. 2012–653 DC), non ha giudicato necessaria una preventiva riforma costituzionale, non rilevando l'esistenza di elementi di contrasto tra il dettato costituzionale e i nuovi impegni risultanti dal Trattato⁽⁵⁷⁾. Ha ritenuto sufficiente un rafforzamento del quadro normativo vigente mediante l'approvazione di una legge organica sulla *governance* dei conti pubblici, rivolta prevalentemente a ridefinire i contenuti della legge di programmazione economica e

⁽⁵⁶⁾ Sui contenuti di tale progetto di riforma costituzionale e, in particolare, sul nuovo strumento normativo delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche cfr. A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., p. 3 ss.; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri della Ue*, cit., p. 2 ss.; v. A. DELCAMP, *L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace*, in *Revue Française de Finances Publiques*, n. 117, 2012, p. 15 ss.

⁽⁵⁷⁾ Su questa decisione e sulla giurisprudenza costituzionale precedente in materia si rinvia a R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum di quaderni costituzionali*, del 26 ottobre 2012, p. 6. Egli evidenzia come la decisione del Consiglio, incentrata sull'esame delle disposizioni del Titolo III dedicate al patto di bilancio e, in particolare, degli articoli 3 e 8, rilevi come tali disposizioni riprendano e rafforzino le regole in materia di bilancio che la Francia è già tenuta a rispettare in virtù del TFUE e del protocollo 12. Il Consiglio sottolinea inoltre come il Fiscal Compact, limitandosi come obiettivo di medio termine a ridurre il saldo strutturale dall'1% allo 0,5%, non ponga in essere un trasferimento di competenze riguardo la politica economica e di bilancio tale da pregiudicare “le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale”. In proposito v. E. OLIVA, *Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles*, in *Revue Française de Droit Administratif*, n. 6, 2012, p. 1043–1057.

delle leggi finanziarie, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti pubblici delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base di tale pronuncia, le Camere hanno approvato il 22 ottobre la legge per l'autorizzazione alla ratifica del Trattato, la *Loi n. 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification de traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. Parallelamente hanno portato avanti l'iter legislativo –seguendo la procedura d'urgenza (*procédure accélérée*)– per approvare la legge organica sulla programmazione e la *governance* dei conti pubblici. La legge n. 2012-1403 è stata promulgata il 17 dicembre 2012, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio costituzionale, che, con la Decisione del 13 dicembre (causa n. 2012-658) non ha ravvisato l'esistenza di un contrasto tra il testo della legge e il dettato costituzionale, se non per alcuni aspetti minori legati prevalentemente alle composizione e alle competenze attribuite al nuovo organo di controllo delle finanze pubbliche ⁽⁵⁸⁾.

La legge organica n. 2012-1403 riorganizza e migliora la programmazione, la gestione e il controllo delle finanze pubbliche attraverso la definizione di nuove regole, strumenti e procedure.

In primo luogo definisce nel dettaglio i contenuti della legge di programmazione economica, a cui attribuisce il compito primario di dare attuazione alla “regla de oro” sul pareggio di bilancio contenendo il deficit entro lo 0,5% del PIL. Specifica che tale legge dovrà stabilire un obiettivo a medio termine per tutte le amministrazioni pubbliche, indicando una strategia pluriennale di saldi strutturali ed effettivi annuali per ciascuna amministrazione.

In secondo luogo prevede l'istituzione di un organismo indipendente, l'*Haut Conseil des finances publiques*, strutturato presso la Corte dei Conti, con l'incarico di verificare l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche e di coadiuvare le istituzioni nazionali nell'esercizio della manovra finanziaria. L'Alto Consiglio, presieduto dal primo presidente della Corte dei Conti, è composto da: quattro

⁽⁵⁸⁾ In particolare il Consiglio costituzionale ha considerato incostituzionale la disposizione legislativa che prevedeva l'audizione parlamentare previa dei membri dell'Alto consiglio nominati dal Presidente della Corte dei Conti e dal Presidente del Consiglio economico, sociale e medioambientale, considerandola contraria al principio della separazione dei poteri. Sulla decisione del Consiglio costituzionale francese e sui contenuti della nuova legge sulla *governance* v. A. ARROYO GIL, I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, cit., p. 179-180.

magistrati della Corte dei Conti designati dal Presidente; quattro membri nominati, rispettivamente, dai Presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato; i presidenti delle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere; un membro nominato dal Presidente del Consiglio economico e sociale; e, infine, dal Direttore dell'Istituto nazionale di statistica e di studi economici (art. 11). Il Consiglio è chiamato ad esercitare un controllo preventivo sulla coerenza e la sostenibilità del progetto di legge di programmazione economica e dei progetti di legge finanziari annuali, trasmettendo i relativi pareri al Consiglio di Stato. Nell'esercizio di questa competenza può allertare il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione di tali leggi. È inoltre tenuto a trasmettere al Consiglio di Stato un parere sul programma di stabilità con almeno due settimane di anticipo rispetto alla data prevista per il suo invio alle istituzioni europee.

La legge, infine, introduce un meccanismo di “correzione” da attivare nei casi di “scostamento” rilevante dei conti pubblici rispetto alla strategia indicata nella legge di programmazione economica (art. 23). Si tratta di un meccanismo correttivo specifico finalizzato a garantire la coerenza complessiva della manovra finanziaria, evitando una deviazione delle leggi finanziarie annuali dagli orientamenti pluriennali contenuti nella legge di programmazione economica. Un ruolo rilevante nell'attivazione di tale meccanismo viene riservato all'Alto Consiglio della finanza pubblica. Tale organo, infatti, dopo aver valutato gli “scarti consistenti” e l'esistenza di eventuali circostanze eccezionali, può allertare le istituzioni nazionali. In tal caso il Governo è tenuto a fornire spiegazioni sulle ragioni che hanno portato agli “scostamenti” dagli orientamenti pluriennali e –qualora ne ravvisi la necessità– può proporre al Parlamento l'adozione delle misure correttive. Tali misure verranno inserite nell'ambito dei progetti annuali (o correttivi) di *loi de finances* o di *loi de financement de la sécurité sociale* immediatamente successivi e saranno esposte in dettaglio in un allegato a tali progetti di legge.

La natura e la qualità delle modifiche legislative complessivamente adottate dalla riforma sono rivolte a migliorare la gestione del sistema delle finanze pubbliche, soprattutto al fine di rispondere sollecitamente agli obblighi assunti nel quadro del nuovo sistema di *governance* europea.

In tal modo la Francia è riuscita a tenere fede ai suoi impegni con l'Unione, senza approvare una ulteriore riforma costituzionale, ma intervenendo nella misura meno incisiva possibile sull'esercizio della sua sovranità nazionale in materia di bilancio.

7. Uno sguardo alle riforme adottate negli altri Stati membri

Le riforme costituzionali esaminate non esauriscono il quadro di quelle approvate per recepire e dare attuazione alle nuove regole sulla *governance* economica della Ue.

Va osservato, *in primis*, che negli Stati che hanno ratificato il *Fiscal Compact* si sono registrate altre riforme costituzionali di analogo o differente contenuto. La Slovenia, ad esempio, ha modificato nel mese di maggio 2013 l'articolo 148 della Costituzione (*Ustava Republike Slovenije*) per dare seguito alle disposizioni vincolanti del *Fiscal Compact* (U.L. 47/13). La riforma in questione ha costituzionalizzato i principi del pareggio di bilancio e del freno all'indebitamento. Il novellato articolo 148 prevede, infatti, che entrate e uscite devono essere equilibrate nel medio termine, senza ricorrere a prestiti o generare avanzo, e che deviazioni rispetto a tale regola siano ammesse solo in casi eccezionali. Stabilisce, poi, un percorso di graduale avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio in maniera da poterlo conseguire effettivamente nel 2015. Si tratta di una riforma costituzionale di principio, che è stata approvata soprattutto per rassicurare gli altri Stati membri di non aver bisogno di un piano di salvataggio, e per l'attuazione della quale è stato necessario approvare una legislazione d'attuazione.

Oltre alla Slovenia, anche la Slovacchia ha approvato la legge costituzionale n. 493/2011 sulla responsabilità di bilancio, *Fiscal Responsibility Constitutional Act*, un anno prima della ratifica del *Fiscal Compact* avvenuta il 17 gennaio 2013. Il *Fiscal Responsibility Constitutional Act* non ha costituzionalizzato, al pari delle altre riforme esaminate, la regola del pareggio di bilancio, ma una serie di regole concernenti il livello del debito pubblico che hanno reso la responsabilità fiscale un valore costituzionale. La regola del pareggio di bilancio è stata presa in considerazione dalla riforma come un rimedio a cui ricorrere qualora venga superato un certo livello del rapporto debito/PIL. Tale riforma ha creato, quindi, un quadro costituzionale favorevole per

l'approvazione di una successiva riforma legislativa (§ 30a/1), che ha modificato la legge n. 523/2004, *recante norme di bilancio per le amministrazioni pubbliche*, dando sostanzialmente attuazione alle prescrizioni del *Fiscal Compact*.

Per completare il discorso sulle riforme costituzionali intervenute in tale ambito, va ricordato che anche l'Irlanda ha modificato la propria Costituzione al solo fine di ratificare il *Fiscal Compact* ⁽⁵⁹⁾. L'Irlanda ha emendato la Costituzione dopo aver celebrato il 31 maggio 2012 il referendum sulla ratifica del *Fiscal Compact*, che ha riportato un esito positivo con il 60% dei consensi ⁽⁶⁰⁾. Ciò ha permesso di approvare il 30° emendamento alla Costituzione irlandese che ha modificato l'articolo 29, autorizzando lo Stato a ratificare il Trattato e ad adottare le leggi e le misure che si rendano necessarie per la sua attuazione, specificando che non potranno entrare in contrasto con la Costituzione (c.d. *the necessitated clause*) ⁽⁶¹⁾. A differenza delle altre riforme costituzionali, l'emendamento non ha introdotto la regola sul pareggio di bilancio in Costituzione, ma ha posto le basi per portare a termine il processo di recepimento del Trattato nell'ordinamento irlandese. È stato poi il *Fiscal Responsibility Act*, approvato nel mese di dicembre 2012, a introdurre le regole relative al pareggio di bilancio, al freno all'indebitamento, alla riduzione del deficit, uniformandosi così alle prescrizioni del *Fiscal Compact*.

Va osservato poi che, se si eccettuano i casi menzionati, la maggior parte degli Stati europei ha recepito e dato attuazione alle norme del *Fiscal Compact* attraverso leggi ordinarie in materia finanziaria che hanno avviato processi di revisione e controllo delle finanze pubbliche nei rispettivi ordinamenti statali. Le riforme legislative adottate a tal fine hanno introdotto, infatti, regole dettagliate relative al pareggio di bilancio e al freno all'indebitamento, adattandone i contenuti alla situazione economica e finanziaria del Paese. La maggior parte di queste riforme, secondo uno schema non dissimile da quello seguito

⁽⁵⁹⁾ A tal proposito si rinvia a D. G. MORGAN, *The Constitution and the Financial Crisis in Ireland*, in *Constitutions in the Global Financial Crisis*, X. CONTIADES (cur.), *op. cit.*, p. 63

⁽⁶⁰⁾ Cfr. artt. 46 e 47 della Costituzione irlandese.

⁽⁶¹⁾ La nuova sezione 10 dell'articolo 29 così recita: *The State may ratify the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union done at Brussels on the 2nd day of March 2012. No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State that are necessitated by the obligations of the State under that Treaty or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by bodies competent under that Treaty from having the force of law in the State.*

dalle revisioni costituzionali, ha dato attuazione alle disposizioni del Trattato mediante la previsione di regole parametriche specifiche per ridurre il deficit strutturale; contemplando la possibilità di deroghe all'applicazione delle regole di bilancio in connessione con il verificarsi di situazioni emergenziali; introducendo meccanismi correttivi per far fronte a deviazioni e scostamenti significativi rispetto alle regole di bilancio non legati alla presenza di eventi eccezionali; istituendo organismi indipendenti incaricati di controllare il sistema delle finanze pubbliche e il rispetto delle nuove regole sulla *governance* economica adottate nel rispettivo ordinamento.

In sostanza i Paesi che non hanno scelto la strada della revisione costituzionale hanno adottato per lo più una legislazione di riforma settoriale di rango ordinario, che ha introdotto regole sulla stabilità dei conti pubblici parimenti stringenti e vincolanti per rispettare gli impegni sottoscritti con il *Fiscal Compact*.

8. Considerazioni conclusive

La disamina compiuta fin qui spinge a compiere, in chiusura, una sintetica valutazione comparativa delle diverse riforme costituzionali esaminate e alcune osservazioni sulle conseguenze innestate da questo complesso processo di *governance* tanto sul versante nazionale che europeo.

In sintesi possiamo osservare come le riforme costituzionali, ognuna con le sue specifiche caratteristiche, abbiano dato attuazione alle disposizioni del *Fiscal Compact* mediante la costituzionalizzazione del principio o della regola del pareggio di bilancio, introducendo un divieto o un freno nel ricorso all'indebitamento e adottando regole parametriche, più o meno dettagliate, per rispettare i vincoli finanziari relativi al deficit e al debito imposti dalla normativa europea. Hanno previsto delle clausole derogatorie al principio del pareggio di bilancio in connessione con il verificarsi di situazioni emergenziali, ovvero per fronteggiare fasi avverse del ciclo economico; hanno introdotto meccanismi correttivi per far fronte a deviazioni e scostamenti significativi rispetto alle regole di bilancio non giustificati dalla presenza di eventi eccezionali; e, infine, hanno previsto l'istituzione di organismi indipendenti, composti prevalentemente da tecnici ed esperti in materia economica e

finanziaria, con funzioni di supervisione e controllo sull'andamento delle finanze pubbliche, con particolare riferimento al rispetto delle regole della *governance*. Le riforme hanno generalmente stabilito un periodo transitorio per la progressiva riduzione del *deficit*, al termine del quale conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio, e hanno rinviato, in alcuni casi, ad una legge di rango sovraordinato a quella ordinaria la regolamentazione di importanti questioni collegate alla loro attuazione nel rispetto delle norme e dei vincoli stabiliti dal diritto dell'Unione.

Sul versante degli ordinamenti nazionali, tali riforme hanno messo in moto un processo di stringente controllo dei conti pubblici per conseguire il pareggio strutturale di bilancio entro un lasso temporale determinato, che ha dato i suoi primi frutti in termini di riduzione del deficit e di iniziale ripresa delle economie nazionali, sia pur in un contesto di crescente austerità segnato da un profondo scontento sociale. Tali riforme hanno sollevato internamente ampie critiche, tanto a livello politico che dottrinale, che si riferiscono, prevalentemente: alla scelta "politica" di trasporre forzatamente nel diritto costituzionale interno norme europee che richiedono una cessione consistente della sovranità nazionale in materia di bilancio; alla rapidità con cui si è giunti alla approvazione di tali riforme, che non ha consentito lo svolgimento di un adeguato dibattito politico-istituzionale e un confronto con la società civile su tematiche di ampia rilevanza economica e sociale; alle misure di austerità ad esse collegate con un contenuto fortemente antisociale che hanno avuto ripercussioni sul sistema dei diritti e sul modello di giustizia sociale.

Sul versante della integrazione europea, tali riforme hanno contribuito a produrre una omogeneizzazione normativa delle regole in materia finanziaria e di bilancio nel quadro di un processo di ristrutturazione della *governance* volto a rendere più solida l'Unione economica e monetaria. Se da un lato, la nuova *governance* ha permesso di conseguire alcuni progressi in termini di convergenza e coordinamento delle politiche di bilancio ed economiche nazionali, dall'altro, però, ha favorito una tendenza al rafforzamento del metodo intergovernativo negli ingranaggi europei, con evidenti ricadute negative sul *deficit* democratico ⁽⁶²⁾.

(62) Cfr. P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in Ri-

Le conseguenze dirompenti e le numerose implicazioni della *governance* economica europea hanno portato a fornire letture e valutazioni profondamente divergenti di questo fenomeno e della sua possibile evoluzione, che rivelano soprattutto una generale incertezza sulla direzione intrapresa e sui traguardi cui potrà condurre. Da un lato, è stato evidenziato come questo processo abbia gettato le basi per la costruzione di un governo europeo dell'economia ⁽⁶³⁾ e che possa essere interpretato come una fase propedeutica alla federalizzazione della Ue, o perlomeno che questa sia l'evoluzione cui è destinata ⁽⁶⁴⁾. Dall'altro, è stato osservato come il processo di *governance*, avendo finora rafforzato un sistema di relazioni intergovernative a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa, possa rischiare, anche in futuro, di progredire in questa direzione senza compiere degli indispensabili avanzamenti democratici ⁽⁶⁵⁾.

Queste riflessioni dimostrano come siano ancora incerti i risultati e il punto di approdo della nuova *governance* dei conti pubblici, che ha messo in luce le perenni contraddizioni insite nel processo di integrazione europea ulteriormente amplificate dalla crisi. A fronte di tali incertezze ciò che invece il processo di *governance* ha contribuito a rafforzare è l'interdipendenza tra il diritto dell'Unione europea e il diritto costituzionale degli Stati membri, portando a quella che una parte della dottrina ha definito una "mutual dependence of the legal and constitutional orders involved, which together might be said to form the 'composite constitutional order of Europe, a compact' in which the one cannot do without the other" ⁽⁶⁶⁾.

vista AIC, n. 3, 2014, che sottolinea come questa integrazione abbia favorito la riemersione politico-istituzionale degli Stati economicamente e finanziariamente più forti e stabili, a discapito di altri che hanno visto limitati nel tempo i propri margini di manovra sia di politica economica che di democrazia rappresentativa.

⁽⁶³⁾ E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University press, 2013.

⁽⁶⁴⁾ Aderisce ad una prospettiva simile, ad esempio, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata*, cit., p. 250, il quale evidenzia che una così intensa e coordinata limitazione della sovranità da parte dei principali Stati membri possa trovare un orizzonte di senso solo nella prospettiva federale.

⁽⁶⁵⁾ Si sofferma, tra gli altri, su questi aspetti P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, cit., p. 7 ss.

⁽⁶⁶⁾ In questi termini v. L. BESSELINK & J. H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitution: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012, p. 7.

COMUNICAZIONI