

quaderni **IAI**

ISSN 0075-1448

Il Fiscal Compact

a cura di **Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli**

In collaborazione con



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI



IL FISCAL COMPACT

*a cura di
Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli*



Edizioni Nuova Cultura

Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (Iai) e la Compagnia di San Paolo. La Compagnia è anche co-fondatrice del Centro Studi sul Federalismo (Csf), insieme con le Università di Torino, di Pavia e di Milano.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione settembre 2012 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 – I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2012 Edizioni Nuova Cultura - Roma
ISBN: 9788861348592
ISSN: 0075-1448

Copertina: Francesca Minnocci
Composizione grafica: Angela Corgnale
Revisione a cura dell'Autore

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione, di <i>Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli</i>	7
Lista delle abbreviazioni	13
1. L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, di <i>Gian Luigi Tosato</i>	15
2. Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, di <i>Lucia Serena Rossi</i>	29
3. L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei Parlamenti nel sistema multilivello, di <i>Giuseppe Martinico</i>	35
4. Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale, di <i>Alberto Majocchi</i>	45
5. Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue, di <i>Michele Comelli</i>	53
Allegati	
Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la <i>governance</i> nell'unione economica e monetaria	66
Scheda relativa alle principali disposizioni e strumenti adottati dall'Unione europea in risposta alla crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'area euro (a cura di <i>Michele Comelli</i>)	81

Introduzione

*Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli**

La decisione del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 di procedere alla firma del cosiddetto Fiscal Compact (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria - Tscg) ha messo in dubbio posizioni e convinzioni che nei mesi precedenti erano state considerate dei punti fermi.

Il primo era il comune sentimento che per almeno una generazione non si sarebbe più affrontata una riforma istituzionale, dopo la lunga e tormentata doppia vicenda del Trattato Costituzionale e di quello successivo di Lisbona. Tutti i capi di governo, compresi i vertici delle istituzioni comunitarie, e le diplomazie nazionali avevano infatti dichiarato che ormai era tempo di occuparsi delle politiche e dei problemi concreti. Proprio la crisi della politica monetaria e fiscale europea obbligava a rovesciare tale impostazione e riprendere il cammino delle riforme istituzionali.

Il secondo punto è stato il ricorso ad un nuovo Trattato di tipo classico, intergovernativo, accantonando – almeno per ora – sia la possibilità di utilizzare le potenzialità ancora inesplorate del Trattato di Lisbona sia di tentare una più ambiziosa riforma del Trattato stesso, sfidando il veto degli Stati recalcitranti e seguendo metodi e procedure di tipo comunitario, come previsto dagli articoli 48.6 del Trattato dell'Unione europea (Tue) e 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

* Gianni Bonvicini è Vicepresidente Vicario dell'Istituto Affari Internazionali (Iai); Flavio Brugnoli è Direttore del Centro Studi sul Federalismo (Csf).

Il terzo punto è quello della rapidità con cui, per una volta, i capi di stato e di governo sono riusciti a passare dalla decisione su un “nuovo patto di bilancio”, assunta al Consiglio europeo dell’8-9 dicembre 2011, alla sua messa in atto, con la suddetta firma. Un segnale di consapevolezza dell’entità dei problemi che avevano di fronte, anche se non esente, come vedremo, da rischi di incoerenza nella sua attuazione.

Il quarto e ultimo punto è stata la decisione politica di non dovere necessariamente procedere con il consenso, e quindi con la firma, di tutti i 27 membri dell’Ue, pur non restringendo il cerchio ai soli 17 paesi dell’Eurozona. Il nuovo Trattato è stato sottoscritto da 25 paesi, a seguito dell’autoesclusione di Regno Unito e Repubblica Ceca, ed entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 con un numero minimo di 12 contraenti dell’Eurozona (art. 14, comma 2). Per la prima volta nel contesto europeo, si rompe così il vincolo dell’unanimità nell’approvazione di un Trattato.

Questa procedura, dettata da motivi di chiara emergenza, ha creato una serie di interrogativi sia di interpretazione giuridica sia di “digestione” politica da parte dei parlamenti nazionali che vorranno autorizzare la ratifica del nuovo Trattato. Al tempo stesso, anche il Fiscal Compact presenta opportunità e apre scenari che vanno esplorati e contestualizzati, tanto più se visti insieme con il Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes).

Il problema centrale è certamente quello del collegamento fra il preesistente Trattato di Lisbona ed un testo di natura profondamente diversa, in cui gli elementi di “*governance*” intergovernativa sono nettamente prevalenti. Vi è poi da aggiungere un’altra questione di non secondaria importanza, relativa alla legittimità democratica (ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali) delle decisioni di disciplina fiscale che promanano dal nuovo Trattato. D’altro canto, in un quadro europeo in cui sempre più si parla di necessario approfondimento dell’Unione economica e di passaggio a una vera Unione politica, il Fiscal Compact può rappresentare un primo passo in quella direzione, con la definizione in un *corpus* unitario di regole di stabilità condivise per i bilanci pubblici nazionali.

Alla luce di queste ed altre problematiche, il Centro Studi sul Federalismo (Csf) di Torino e l’Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma, legati fra di loro da un’alleanza strategica sotto gli auspici della Compagnia

di San Paolo, hanno deciso di costituire un gruppo di studio che approfondisse i vari aspetti e interpretazioni del Fiscal Compact.

Il gruppo di studio si è riunito a Torino il 4 maggio 2012 per discutere le prime versioni dei cinque capitoli in cui è stato suddiviso l'argomento. A seguito della riunione sono stati quindi perfezionati gli studi che qui presentiamo sotto forma di pubblicazione.

Al primo capitolo, affidato a Gian Luigi Tosato, dell'Università la Sapienza di Roma, è stato richiesto di chiarire: il ruolo delle istituzioni e degli organismi comunitari (Commissione, Consiglio, Bce, Corte di Giustizia, ecc.) nell'esecuzione delle funzioni previste dal Nuovo Trattato; quali sono le nuove regole di "*governance*" previste nel Nuovo Trattato (Eurosummit, maggioranza qualificata rovesciata, entrata in vigore a 12, ecc.); le compatibilità e le differenze con il sistema decisionale e l'assetto normativo ed istituzionale dell'Ue, con l'obiettivo di comprendere se ci si stia muovendo verso un nuovo sistema di "*governance*" della zona euro. Tosato affronta il tema allargando lo sguardo oltre il Fiscal Compact, inquadrandolo nell'ampio pacchetto di decisioni e meccanismi che nel corso della crisi dell'euro sono stati varati dai vari Consigli europei, fra il maggio 2010 e il marzo 2012 (Mesf, Fesf, Six Pack, Mes, ecc.). Il Fiscal Compact completa e fissa questa serie di misure e cerca di aggiungere elementi di nuova "*governance*" a quelli già esistenti in ambito comunitario. La tesi di questo capitolo è che il Fiscal Compact non pregiudica di per sé il funzionamento degli organismi comunitari (con qualche dubbio sul ruolo del Parlamento europeo – vedi oltre), che sono chiamati ad agire direttamente in diversi articoli, ma che il risultato si potrà giudicare dalle modalità con cui si faranno operare assieme, in modo coerente, strumenti intra-Ue con i meccanismi extra-Ue del Fiscal Compact.

L'art. 16 del Tscg prevede che dopo cinque anni dall'entrata in vigore le parti contraenti adottino i passi necessari per incorporarne la sostanza nel quadro giuridico del Trattato di Lisbona, un po' come è successo nel passato con lo Sme e con gli Accordi di Schengen. A Lucia Serena Rossi dell'Università di Bologna è stato quindi chiesto quali siano queste prospettive di ulteriore "integrazione differenziata" che si profilano per il Fiscal Compact, quali siano i passaggi necessari per favorire "l'assorbimento" del Nuovo Trattato in quello di Lisbona e quali siano gli scenari più probabili e/o preferibili. Tema di grande importanza poiché, al di

là dei tecnicismi, ci si chiede se dietro la copertura di un Fiscal Compact non stia di fatto delineandosi non tanto una cooperazione rafforzata quanto piuttosto un “*core group*” distinto dal resto dell’Ue. In realtà, Lucia Serena Rossi delinea ben più di due scenari ed arriva ad ipotizzare una serie di raggruppamenti diversi secondo una logica di integrazione a geometria variabile, con un rischio di frammentazione ancora peggiore di quanto stia già oggi delineandosi. Il futuro non può essere affidato ad un’integrazione “*à la carte*”, ma deve riuscire a saldare Trattati preesistenti e nuovi in un quadro istituzionale coerente.

Segue, come sopra accennato, la questione della legittimazione degli atti e decisioni del nuovo Trattato. Quale ruolo per il Parlamento europeo e per i parlamenti nazionali? Quali interpretazione e limiti attribuire all’art. 13 del Fiscal Compact? Quali strumenti o procedure utilizzare per superare questi limiti? A questi interrogativi cerca di rispondere Giuseppe Martinico, ricercatore del Csf e *Fellow* del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (Madrid). A fronte di un processo che ha visto un allargamento progressivo delle competenze del Pe nei Trattati, con Lisbona anche i parlamenti nazionali hanno assunto un ruolo significativo a livello europeo. Ma la configurazione assunta dalla *governance* economica europea con gli ultimi “pacchetti” di riforma ha visto un indebolimento del peso del Pe, anche se, in prospettiva, il rientro del Fiscal Compact nel quadro comunitario (in base al sopra citato art. 16) potrebbe riequilibrare la situazione. Martinico esamina anche le implicazioni istituzionali della importante “sentenza Lisbona” della Corte Costituzionale tedesca. In conclusione, il ruolo del Pe e dei parlamenti nazionali dipenderà molto da loro stessi, ovvero dal peso che le relazioni interparlamentari sapranno ritagliarsi nell’economia del Fiscal Compact.

Il quarto capitolo è incentrato sullo scenario economico-istituzionale e cerca di rispondere alle seguenti domande: il Fiscal Compact è strumento sufficiente per salvare la zona euro? Oltre la disciplina fiscale, quale ruolo per la crescita economica? In quale direzione devono andare l’Ue e l’Eurozona per rafforzarsi? Di ciò si occupa Alberto Majocchi, dell’Università di Pavia (e consigliere del Csf), che inserisce il Fiscal Compact nel processo di progressiva messa sotto controllo dei bilanci pubblici nazionali, iniziato con il Trattato di Maastricht, e interpreta il nuovo Trattato come il possibile avvio di una Unione di bilancio. Ma questo non

basta di certo a rilanciare la crescita in Europa: servono passi ulteriori per una vera e propria Unione fiscale, con un piano di sviluppo sostenibile, un adeguato bilancio comunitario, finanziato con risorse proprie, e, in prospettiva, un Tesoro e un ministro del Tesoro europei. Il punto decisivo, per Majocchi, è quindi politico, prima ancora che economico, e riguarda i trasferimenti di sovranità necessari per arrivare a un'Unione federale europea.

Infine ci è parso opportuno concludere con un capitolo dedicato al contributo dell'Italia alla "comunitarizzazione" del Nuovo Trattato e alle decisioni per favorire la crescita. Tale tematica è parsa ancora più attuale dopo la nascita del governo di Mario Monti e l'enfasi da lui attribuita ad un maggiore ruolo dell'Italia a Bruxelles. Ma al di là dell'azione diretta del nostro governo nelle istituzioni dell'Ue, con particolare riferimento agli impegni previsti dal Fiscal Compact, ci interessava comprendere quale strategia di *coalition-building* avrebbe adottato il nuovo governo italiano. Abbiamo perciò affidato a Michele Comelli, responsabile di ricerca allo Iai, il compito di analizzare sia la posizione italiana rispetto al Fiscal Compact sia l'atteggiamento da seguire sul delicato fronte della crescita economica, cercando alleanze più vaste fra i partner europei, ben al di là dei necessari rapporti con Berlino e Parigi.

Chiude questa serie di saggi il testo del Fiscal Compact, per permettere al lettore di collegare i riferimenti nei capitoli agli articoli del nuovo Trattato.

Questa pubblicazione costituisce un primo sforzo di approfondimento congiunto, da parte di Csf e Iai, di una materia complessa e in evoluzione, come indicato anche dalle importanti decisioni assunte al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 a Bruxelles. Uno sforzo che i due centri intendono proseguire, in collaborazione con altri *think tank* europei, con un impegno inteso a fornire sia adeguati strumenti informativi all'opinione pubblica sia un supporto analitico e propositivo a chi opera nelle istituzioni nazionali ed europee.

Lista delle abbreviazioni

Bce	Banca centrale europea
Bvg	Bundesverfassungsgericht
Ce	Comunità europea
Eba	European banking authority
Fesf	Fondo europeo di stabilità finanziaria
Mesf	Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria
Eiopa	European Insurance and Occupational Authority
Mes	Meccanismo europeo di stabilità
Esma	European Securities and Markets Authority
Esrp	European Systemic Risk Board
Pe	Parlamento europeo
Psc	Patto di stabilità e crescita
Sme	Sistema monetario europeo
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tce	Trattato che istituisce la Comunità europea
Tscg	Trattato sulla stabilità, coordinamento e <i>governance</i> nell'unione economica e monetaria
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ue	Unione europea
Uem	Unione economica e monetaria

1.

L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione

Gian Luigi Tosato^{*}

1. Lo studio si propone di esaminare l'impatto sulle istituzioni dell'Unione delle recenti misure adottate per fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria in Europa. Interessa in particolare verificare in quale misura sia fondata la tesi secondo cui ne sarebbe derivato un declassamento delle istituzioni sovranazionali dell'Unione e del metodo comunitario rispetto alle istituzioni e al metodo intergovernativi. Ai fini dell'indagine ora delineata si prenderanno in considerazione i seguenti atti (adottati tra il maggio 2010 e il marzo 2012): (i) l'istituzione del *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (Mesf); (ii) l'istituzione del *Fondo europeo di stabilità finanziaria* (Fesf); (iii) il Patto *Euro Plus*; (iv) la modifica dell'art. 136 Tfeue; (v) il c.d. Six Pack; (vi) il c.d. *Fiscal Compact*; (vii) la creazione del *Meccanismo europeo di stabilità* (Mes).

2. Se si ha riguardo alle loro basi giuridiche, gli atti in questione sono riconducibili a due distinte categorie: alcuni si collocano all'interno, altri all'esterno del diritto dell'Unione. Nella prima categoria rientrano il *Six Pack*, l'istituzione del Mesf e la modifica dell'art. 136 Tfeue; nella seconda tutti gli altri atti, sia pure con qualche particolarità per quel che riguarda

^{*} Gian Luigi Tosato è Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Sapienza" di Roma.

il Fesf e il Patto *Euro Plus*. Alla prima categoria appartengono anche altri provvedimenti, che non sono qui presi in esame (almeno per il momento); mi riferisco in particolare a quelli istitutivi dello *European Systemic Risk Board* (Esrb), della *European Banking Authority* (Eba), della *European Securities and Markets Authority* (Esma), della *European Insurance and Occupational Authority* (Eiopa).

3. Il *Six Pack* comprende 5 regolamenti e una direttiva; si tratta, in sintesi, di un pacchetto di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita (Psc), costituito dai regolamenti 1466 e 1467 del 1997. Due regolamenti del *Six Pack* (il 1173 e il 1174/2011) si fondano sull'art. 136 T_{fue}, una norma valida solo per l'Eurogruppo; i loro effetti si producono quindi solo per gli Stati euro. Gli altri tre regolamenti e la direttiva valgono per tutti gli Stati membri: i regolamenti 1175 e 1176/2011 si richiamano all'art. 121 par. 6, il regolamento 1177/2011 e la direttiva 85/2011 all'art. 126 par. 14 (il primo al comma 2 di questa disposizione, la seconda al comma 3).

4. Mesf, Fesf, Mes sono tre sigle che designano fondi creati a sostegno di Stati membri in crisi. I primi due (rispettivamente di 60 e 440 milioni di euro) sono temporanei e destinati ad essere assorbiti nel terzo (un fondo di 750 milioni di euro). Preme qui rilevare la loro diversa base giuridica: l'atto istitutivo del Mesf è un regolamento (il 407/2010), che si basa sull'art. 122 par.2 T_{fue} e si colloca dunque all'interno dell'Unione. La creazione del Fesf e del Mes è avvenuta invece al di fuori dell'Unione, tramite accordi di diritto internazionale, che gli Stati euro hanno concluso in quanto soggetti di tale diritto. Fesf e Mes si diversificano tuttavia per alcuni aspetti: lo strumento operativo del Fesf è una società di diritto lussemburghese; per contro, l'accordo Mes istituisce un vero e proprio ente finanziario di diritto internazionale. Inoltre, l'entrata in vigore del Fesf è subordinata al perfezionamento delle procedure nazionali di approvazione da parte di tutti gli Stati euro; nel caso del Mes, basta la ratifica di tanti Stati che rappresentino almeno il 90% del capitale sottoscritto.

5. La modifica dell'art. 136 T_{fue} è stata in qualche modo prodromica alla istituzione del Mes. Si è ritenuto (probabilmente a torto) che una

norma apposita fosse necessaria per autorizzare la creazione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi (il fondo Fesf è dichiaratamente temporaneo). Per la modifica si è fatto ricorso alla procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48 par. 6 TUE. La vicenda si è svolta dunque regolarmente all'interno del diritto Ue.

6. Al di fuori del diritto Ue si collocano invece – come già detto – il Patto *Euro Plus* e il *Fiscal Compact*. Il primo è stato concluso da 23 Stati (i 17 dell'euro più altri 6) a margine del Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011. Mira a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati partecipanti e la loro convergenza verso più alti livelli di competitività. Il suo contenuto è di tipo programmatico; non ne derivano impegni vincolanti sul piano strettamente giuridico. Questo spiega perché la sua entrata in vigore non sia soggetta alle ratifiche nazionali. Il Patto *Euro Plus* può in qualche modo ricondursi alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata.

7. Il *Fiscal Compact* (formalmente, *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria - Tscg*) è un accordo di diritto internazionale sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, tutti ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. Detta una disciplina di bilancio in gran parte confermativa delle regole del *Six Pack*. Il Tscg entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, se a quella data sarà stato ratificato da non meno di 12 membri della zona euro o addirittura precedentemente se avranno ratificato almeno 12 stati dell'eurozona.

8. Completata la rassegna e l'inquadramento giuridico degli atti in esame, si può passare a valutarne l'impatto sul sistema istituzionale dell'Unione. Il discorso è abbastanza semplice per quel che riguarda le misure basate sul diritto della Ue. La loro adozione ha rispettato i requisiti di procedura e sostanza posti dai Trattati. La modifica dell'art. 136 TUE è avvenuta con decisione del Consiglio europeo, previo parere della Commissione, del Pe e della Bce; e ciò in conformità alla procedura di revisione semplificata dell'art. 48 par. 6. I regolamenti e la direttiva del *Six Pack* sono stati varati talora in base alla procedura legislativa ordinaria (proposta della Commissione, decisione congiunta del Consiglio e

del Pe), talora in forza di una procedura speciale (in genere, proposta della Commissione, parere del Pe e della Bce, decisione del Consiglio). In ogni caso si sono seguite puntualmente le prescrizioni rilevanti per ciascun atto. Con procedura legislativa ordinaria sono stati presi i regolamenti 1173, 1174, 1175 e 1176/2011; con procedura speciale (legislativa e non), il regolamento 1177/2011 e la direttiva 2011/85, nonché il regolamento 407/2010 istitutivo del Mesf.

9. Gli atti ora riferiti riflettono, nel bene e nel male, la normale dialettica istituzionale dell'Unione. Non si può dire, dunque, che abbiano influito negativamente sul metodo comunitario e sulle istituzioni sovranazionali. Se il Pe non esercita un ruolo decisionale pieno in materia economica e finanziaria, questo dipende dall'attuale struttura dei Trattati; non si può imputare all'atteggiamento dei governi in tempo di crisi. Analogamente, se la Commissione non ha sempre svolto un ruolo incisivo, se talora è apparsa al rimorchio della Presidenza del Consiglio Europeo, di nuovo questo è da imputare alla stessa Commissione. Poteva fare un uso più attivo dei poteri ad essa conferiti. Si noti, anzi, che i regolamenti del *Six Pack* introducono il sistema del "*reverse voting*", per cui una raccomandazione o proposta della Commissione si intende adottata dal Consiglio se questo non la respinge a maggioranza qualificata. Non siamo ancora alla versione più ortodossa del metodo comunitario, alla proposta della Commissione emendabile dal Consiglio solo all'unanimità. Ma non ne siamo molto lontani, data la difficoltà di coagulare una maggioranza qualificata. Certo è che, almeno sulla carta, il ruolo della Commissione ne esce notevolmente rafforzato in questioni di particolare rilievo, quali l'accertamento di disavanzi eccessivi e di squilibri macroeconomici.

10. Le valutazioni risultano più complesse se si passa alle misure adottate tramite accordi internazionali al di fuori del diritto dell'Unione. Al riguardo mi pare che ci si debba porre, nell'ordine, un triplice ordine di questioni. Ci si deve chiedere (i) se fosse necessario uscire dal diritto dell'Unione, (ii) se le misure adottate siano compatibili con tale diritto, (iii) se si è creato un sistema parallelo ispirato a logiche diverse. Su queste basi si potrà trarre poi qualche conclusione in ordine agli effetti sulla struttura istituzionale Ue.

11. In relazione al *Fiscal Compact*, la necessità di ricorrere ad un trattato separato è discesa dalla nota opposizione di due Stati. In effetti, la procedura di revisione dei Trattati Ue esige il consenso di tutti; e nemmeno era praticabile la soluzione dell'*opting out*, data la richiesta britannica di contropartite inaccettabili. Non tutte le norme del *Fiscal Compact* avrebbero peraltro richiesto una revisione dei Trattati. Questo è vero per la regola del pareggio di bilancio, da recepire negli ordinamenti nazionali "preferibilmente" a livello costituzionale. Lo è molto di meno per altre regole, che hanno valore prevalentemente confermativo della disciplina del *Six Pack* o avrebbero potuto essere decise in base ai poteri normativi già spettanti all'Unione. Qui subentra tuttavia un profilo formale e politico ad un tempo. L'inserimento delle regole nel *Fiscal Compact* provoca un loro "irrigidimento", nel senso che possono essere modificate solo con il consenso di tutti gli Stati contraenti; detto in altro modo, a ciascuno Stato è attribuito un diritto di veto. Ed è questo il chiaro messaggio che si voleva inviare all'elettorato di alcuni paesi (Germania, *in primis*).

12. Si è usciti dal sistema Ue anche per la creazione dei fondi di salvataggio Fesf e Mes. Era necessario? Ad escluderlo, non varrebbe invocare la circostanza che il fondo Mesf è stato istituito con regolamento *ex art.* 122 par. 2 Tfu. In quel caso le risorse provenivano dal bilancio dell'Unione e di per sé sole erano insufficienti. Per reperire risorse aggiuntive, non era dato reperire uno strumento *ad hoc* all'interno dei Trattati. Tanto più che gli Stati contributori volevano mantenere un controllo sull'uso dei fondi, subordinandolo ad una decisione unanime. La via di un accordo separato è apparsa quindi ineludibile. Vi è da chiedersi, tuttavia, se non si potesse procedere diversamente dopo la modifica dell'art. 136 Tfu. A ben vedere, una volta autorizzata – in forza di tale modifica – la creazione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria, il Mes poteva forse essere istituito sulla base dello stesso art. 136 Tfu.

13. Qualche dubbio può porsi anche in relazione al Patto *Euro Plus*. Qui il ricorso all'art. 136 Tfu era escluso per l'apertura dell'accordo ad altri Stati oltre a quelli dell'area euro. Ma si poteva pensare ad una soluzione

all'interno del diritto Ue sotto forma di cooperazione rafforzata. Senonché sono noti i pesanti condizionamenti, di procedura e sostanza, all'impiego di tale strumento. Questo spiega la sua scarsa attrattiva in termini generali, e ancor di più quando la rapidità dell'azione costituisce un'esigenza preminente. Resta tuttavia il carattere programmatico del Patto, che si affida alla *soft law* (metodo di coordinamento aperto), piuttosto che ad impegni giuridicamente vincolanti e sanzionabili.

14. La conclusione di accordi extra-Ue non presenta di per sé elementi di illiceità. Il diritto internazionale dei trattati consente la modifica di un accordo multilaterale solo fra alcune delle parti; richiede però che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti (Convenzione di Vienna del 1968, art. 41). Alle stesse condizioni può dirsi rispettato anche l'obbligo di leale collaborazione che vincola tutti gli Stati membri (art. 4 par. 3 Tue).

15. Qualsiasi violazione del diritto Ue sembra esclusa *in radice* nei riguardi del *Fiscal Compact*. Le sue norme – lo richiede l'art. 2 dell'accordo – devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono essere applicate solo se compatibili con tale diritto. Per la verità non pare che problemi di questo tipo siano rilevabili nel *Fiscal Compact*. Ma anche se ci fossero, sarebbero facilmente superabili in via di interpretazione o di disapplicazione delle norme incompatibili. Una disposizione analoga all'art. 2 del *Fiscal Compact* non si rinviene negli altri accordi extra-Ue. Ma la si può considerare in qualche modo implicita; e, in ogni caso, un'analisi del Patto *Euro Plus* e degli accordi Fesf e Mes non rivela la presenza di norme in contrasto con il diritto Ue. In definitiva, un'ipotesi di illiceità degli accordi in esame non può ricondursi al loro contenuto. Dovrebbe fondarsi sul fatto stesso che si è proceduto al di fuori dell'ordine giuridico dell'Unione. Ma, come si è avuto modo di accennare, questa circostanza non è di per sé illecita se si rispettano certe condizioni.

16. È da escludere, in base a quel che precede, che gli accordi considerati comportino sottrazioni o menomazioni alle competenze delle istituzioni Ue. Vi si oppone prima di tutto una ragione giuridica: un atto extra-

Ue non può modificare le norme di un ordinamento al quale è estraneo. Il *Fiscal Compact* e gli altri accordi in esame contengono bensì una pluralità di riferimenti alle istituzioni dell'Unione e alle loro funzioni in base ai Trattati. Ma si guardano bene dall'apportarvi limiti o deroghe. È vero piuttosto il contrario, vale a dire che essi tendono ad utilizzare tali funzioni e ad attribuirne di nuove. Si pone quindi il quesito se e in quale misura siano ammissibili sviluppi di questo tipo.

17. In principio la risposta deve essere negativa. Gli accordi in discorso si collocano all'esterno del sistema dell'Unione; non possono utilizzare le sue istituzioni, né attribuire ad esse ulteriori competenze, anche se compatibili con quelle dei Trattati. Le istituzioni dell'Unione sono chiamate a svolgere unicamente funzioni e compiti ad esse attribuiti dal diritto dell'Unione; non hanno titolo per spingersi al di fuori di questo ambito, ad operare all'interno di un sistema normativo ad esse estraneo. Il divieto per gli Stati membri e per le istituzioni vale tuttavia fino a che non sia lo stesso diritto Ue a consentirne il superamento.

18. Una previsione del genere è contenuta nell'art. 273 Tfu, che autorizza la Corte di giustizia a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri "in connessione con l'oggetto dei Trattati". Questa norma si presta a qualche dubbio interpretativo. A me pare tuttavia ragionevole ritenerla applicabile agli accordi in esame. L'attribuzione di competenza alla Corte di cui all'art. 8 del *Fiscal Compact* e all'art. 37 del *Trattato Mes* deve quindi considerarsi legittima. Lo stesso dicasi per l'art. 16 del *Framework Agreement* relativo al Fesf, che abilita la Corte a pronunciarsi su contenziosi tra Stati euro connessi al funzionamento dell'accordo. Non esistono altre previsioni dei Trattati che svolgano la medesima funzione dell'art. 273 Tfu. Per la verità ci sarebbe la disciplina delle "cooperazioni rafforzate", la quale consente l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione per iniziative non estese a tutti gli Stati membri. Ma questa disciplina si applica ad iniziative poste in essere all'interno del diritto dell'Unione, non a quelle come le nostre che si collocano al di fuori dei Trattati.

19. In assenza di una previsione dei Trattati a portata generale, può intervenire volta per volta un'autorizzazione *ad hoc*. A questo fine ci vuole

il consenso anche dei paesi che non partecipano ad una singola iniziativa. In tal caso si ha una sorta di cooperazione rafforzata al di fuori del diritto Ue, ma con il disco verde da parte di tutti gli Stati membri. Questa ipotesi si verifica a proposito del *Trattato Mes*. Le funzioni, nuove e aggiuntive, ivi attribuite alla Commissione e alla Bce sarebbero di per sé illegittime. Ma il preambolo dà atto (al considerando n.10) che esse sono state debitamente autorizzate da tutti i governi nazionali, per cui divengono inattaccabili. Manca un'analoga autorizzazione con riguardo al precedente *Accordo Fesf*, che pure affida alla Commissione e alla Bce compiti simili a quelli attribuiti in ambito Mes. Proprio la somiglianza dei compiti nei due casi fa tuttavia pensare ad una autorizzazione implicita, ovvero che l'autorizzazione successivamente rilasciata per il Mes funga da sanatoria retroattiva per il Fesf.

20. Il *Fiscal Compact* contiene ripetuti riferimenti a funzioni e compiti delle istituzioni dell'Unione. Quelli relativi alla Corte di giustizia sono autorizzati – come già detto – dall'art. 273 Tfu. Per il resto, manca un consenso esplicito come quello che caratterizza il Mes; e neppure si può ipotizzare un nullaosta implicito tipo Fesf, data la posizione antagonista assunta dal governo britannico. Si prospetta dunque una preclusione all'utilizzo delle istituzioni dell'Unione al di fuori dei compiti da esse ordinariamente svolti in base ai Trattati. Il funzionamento del *Fiscal Compact* non è destinato tuttavia a bloccarsi, né a giustificare contenziosi da parte degli Stati non partecipanti. La ragione di ciò risiede nella natura del *Fiscal Compact*. Le sue norme rendono più rigorosi taluni obblighi già esistenti nel diritto Ue (art. 3: tetto ai disavanzi, regola del pareggio di bilancio nel diritto interno, meccanismi correttivi automatici); sollecitano gli Stati contraenti ad utilizzare certi meccanismi dei Trattati (art. 10: ricorso alle cooperazioni rafforzate e alle misure ex art. 136 Tfu); li obbligano a sostenere e dare seguito alle raccomandazioni e proposte della Commissione in talune materie (art. 7: in tema di procedura per disavanzi eccessivi; art. 8: nel caso di mancato recepimento della regola sul pareggio di bilancio). Complessivamente, il *Fiscal Compact* si limita a dettare regole di condotta più restrittive per gli Stati partecipanti, senza peraltro alterare le normali competenze delle istituzioni dell'Unione.

21. I rilievi che precedono attengono essenzialmente al titolo III del *Fiscal Compact*, che ne costituisce la parte centrale. La denominazione del Tscg parla tuttavia, oltre che di “*Stabilità*”, anche di “*Coordinamento*” e “*Governance*” nell’unione economica e monetaria. Al coordinamento è dedicato il titolo IV, mentre della *governance* si occupa il titolo V. Le poche norme del titolo IV hanno scarso rilievo ai fini della presente indagine; le più significative riguardano il proposito già citato di ricorrere alle cooperazioni rafforzate e all’art. 136 Tfeue, nonché l’impegno di discutere *ex ante* le riforme economiche nazionali più significative. Si tratta di impegni privi di obbligatorietà giuridica, non diversamente da quelli contenuti nel Patto *Euro Plus* (che si propone peraltro obiettivi più ambiziosi). Si ripete in qualche modo la vicenda del Psc (Patto di stabilità e crescita), centrato sui problemi di stabilità monetaria e con poco o nulla sulla crescita.

22. Maggiore interesse ai nostri fini presenta il titolo V relativo alla *governance* nella zona euro (non nell’unione economica e monetaria come suggerisce la denominazione del Tscg). Qui è prevista l’istituzione di un nuovo organismo, il Vertice euro (*Euro Summit*), di cui si regola composizione, compiti e funzionamento. In sintesi, fanno parte di questo organismo i capi di stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l’euro, più il presidente della Commissione. Il Vertice ha un suo presidente, si riunisce almeno due volte all’anno e discute delle questioni strategiche della zona euro. Alle riunioni del Vertice è stabilmente invitato il presidente della Bce e possono essere invitati il presidente del Pe e il presidente dell’Eurogruppo. Il Pe è sistematicamente informato dei preparativi ed esiti delle riunioni del Vertice dal presidente di quest’ultimo.

23. Il titolo V contiene un’importante integrazione dei Trattati relativamente alla struttura istituzionale della zona euro. L’unica indicazione dei Trattati in materia è quella contenuta nel Protocollo (n. 14) sull’eurogruppo, che prevede riunioni informali dei ministri degli Stati euro. Nella pratica queste riunioni si sono rafforzate con la nomina di un presidente dell’eurogruppo (il lussemburghese Jean-Claude Juncker). Si profila ora una struttura duale, basata sui due organi Vertice ed Eurogruppo, che riproduce il duo Consiglio Europeo/Consiglio dell’Unione.

Peraltro, dei due organi, l'uno si colloca all'interno dell'ordinamento dell'Unione (l'Eurogruppo) e l'altro all'esterno (il Vertice). Si ripete in qualche modo la vicenda del Consiglio Europeo prima della sua ufficializzazione, solo che allora ne facevano parte tutti gli Stati membri.

24. Non mi pare che si possa ravvisare nel titolo V del *Fiscal Compact* un'incompatibilità con il diritto dell'Unione. L'istituzione del Vertice euro integra la disciplina (carente) dei Trattati, ma non la modifica né pregiudica i diritti degli Stati non euro o di quelli euro eventualmente non contraenti. Resta il problema dell'utilizzo delle istituzioni dell'Unione, alle quali indubbiamente si attribuiscono nuove funzioni. Rispetto al Pe non sorgono particolari problemi. Il suo presidente non è obbligato ad accettare l'invito di partecipare alle riunioni del Vertice euro; analogamente il Pe potrebbe far sapere di non essere interessato a che lo si relazioni sui lavori del Vertice. Ma non si vede perché dovrebbe farlo, visto che queste previsioni intendono valorizzare (non penalizzare) il ruolo del Pe. Quanto alla previsione di un lavoro comune con i parlamenti nazionali su temi relativi all'unione economica e monetaria (art. 13 Tscg), essa si richiama esplicitamente al Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona. Non aggiunge dunque nulla di nuovo e si tratta in ogni caso di un auspicio non vincolante.

25. Il discorso sulla Commissione presenta qualche maggiore criticità. Il suo inserimento quale membro a tutti gli effetti del Vertice sembra formulato in termini cogenti; e questo richiederebbe un'autorizzazione esplicita o, almeno, implicita di tutti gli Stati membri, ciò che abbiamo in precedenza escluso. Qui però, in parziale deroga al precedente assunto, si può forse ipotizzare l'esistenza di un tacito assenso. Depone a favore di questa tesi la circostanza che la *governance* della zona euro delineata nel *Fiscal Compact* ricalca quasi alla lettera il documento allegato alla Dichiarazione dell'*Eurosummit* del 26 ottobre 2011; e non risultano reazioni negative a tale documento da parte degli Stati non euro.

26. La medesima considerazione può valere per la Presidenza del Vertice della zona euro. Il *Fiscal Compact* prevede che quest'organo abbia un Presidente eletto dai membri del Vertice. Ai sensi della Dichiarazione del

26 ottobre 2011 dianzi citata, in attesa della prima elezione le funzioni di Presidente sono esercitate dal Presidente del Consiglio Europeo. In principio questa soluzione non sarebbe ammissibile. Il Presidente del Consiglio Europeo non può svolgere compiti addizionali rispetto ai Trattati, a meno che non sia debitamente autorizzato a farlo. Un'autorizzazione esplicita nel nostro caso manca; ma anche qui si può presumere un assenso implicito degli Stati non euro, in mancanza di loro contestazioni al documento dell' *Eurosummit*.

27. È tempo di formulare qualche conclusione sui quesiti inizialmente proposti: la crisi dell'euro ha determinato un indebolimento degli organi sovranazionali dell'Unione? È quanto sostengono molti commentatori, specie con riguardo agli sviluppi intervenuti al di fuori del diritto Ue. Sennonché, per le ragioni già illustrate, questi sviluppi non possono aver pregiudicato le normali funzioni degli organi dell'Unione; possono solo averne aggiunte di nuove. Così, in forza dell'art. 273 Tfu, la Corte di giustizia si è vista attribuire il compito di decidere circa la corretta trasposizione nel diritto interno delle regole di bilancio dettate dal *Fiscal Compact*. È una competenza limitata; perché non si estende alla successiva verifica del rispetto di queste regole. Una verifica del genere è riservata ai giudici nazionali, nelle forme previste nei singoli Stati. Ma è ipotizzabile che la questione risalga alla Corte europea attraverso il sistema del rinvio pregiudiziale. Non lo impedisce l'art. 126 n. 10 Tfu che esclude in materia il ricorso alla procedura di infrazione (articoli 258 e 259 Tfu), non al meccanismo del rinvio pregiudiziale (art. 267 Tfu).

28. Ugualmente, non si è indebolito il ruolo della Commissione, piuttosto il contrario. Già si è accennato al sistema del *reverse voting* introdotto dal *Six Pack* e rafforzato dal *Fiscal Compact* (art. 8). Le proposte della Commissione in materia di deficit eccessivi e squilibri macroeconomici assurgono al livello di quasi-decisioni. Infatti si intendono adottate se non respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata: un'ipotesi non facile da realizzarsi, specie dopo l'impegno assunto dagli Stati del *Fiscal Compact* di sostenere le proposte della Commissione (salvo decisione contraria a maggioranza). Aggiungasi le nuove funzioni attribuite alla Commissione in ordine ai fondi di salvataggio. Gli atti istitutivi del Fesf e

del Mes conferiscono alla Commissione un ruolo centrale (insieme alla Bce e al Fmi). L'erogazione dei fondi dipende da una sua proposta al *Board of Governors*; e, su mandato di quest'ultimo, tocca poi alla Commissione sottoscrivere il memorandum di impegni dello Stato beneficiario e verificarne successivamente l'adempimento. Il controllo della Commissione nei confronti degli Stati euro, specie di quelli con politiche economiche e di bilancio "divergenti", risulta in tal modo fortemente rafforzato.

29. Più problematico risulta il discorso riguardo al Pe. Si lamenta che esso sia stato escluso dagli sviluppi susseguenti alla crisi dell'euro. Ma i provvedimenti del *Six Pack* sono stati adottati con il coinvolgimento del Pe, nel puntuale rispetto delle regole di Lisbona. E il Pe ha partecipato attivamente, anche se privo di un ruolo formale, nel negoziato sulla stesura del *Fiscal Compact* e degli accordi sui fondi di salvataggio. È pur vero che il Pe è escluso dalla gestione di questi fondi, come pure in sede di applicazione della disciplina di bilancio. Ma questo si spiega per la natura essenzialmente amministrativa di queste funzioni che evocano, come tali, competenze di organi esecutivi più che legislativi (dunque, Commissione e Consiglio più che Pe). Né va trascurata una difficoltà di carattere strutturale, che vale generalmente per ogni ipotesi di "Europa a più velocità". Nel Pe siedono rappresentanti di tutti gli Stati membri; di qui una certa riluttanza ad attribuire un ruolo al Pe rispetto ad iniziative alle quali taluni Stati membri hanno deciso di non partecipare.

30. Resta da dire della tesi, invero molto diffusa, secondo cui la crisi dell'euro avrebbe segnato una forte affermazione del metodo intergovernativo a scapito di quello comunitario. Già i rilievi precedenti in ordine alle istituzioni sovranazionali suggeriscono qualche riserva al riguardo. In ogni caso è bene ricordare che il metodo comunitario classico (proposta della Commissione, co-decisione Consiglio/Pe) si applica all'attività legislativa, non a quella di tipo amministrativo/esecutivo; e, anche nell'ambito della produzione normativa, vale per le fonti secondarie del diritto Ue, non per quelle primarie (i Trattati base e relative modifiche). È senz'altro vero che con il *Fiscal Compact* e il *Trattato Mes* si è fatto ricorso ad accordi intergovernativi, ma questa è una caratteristica

di tutti gli accordi fra Stati, anche di quelli istitutivi dell'Unione. Lo evidenzia la procedura di revisione ex art. 48 TUE: dopo una prima fase istituzionale interna, la procedura si connota (anche quella di revisione semplificata) per il più classico degli elementi intergovernativi, vale a dire la ratifica di tutti gli Stati membri.

31. Non giova pertanto argomentare dal carattere del *Fiscal Compact* e del *Trattato Mes* una compressione del metodo comunitario a vantaggio di quello intergovernativo. Occorre piuttosto chiedersi se fosse possibile ottenere con strumenti intra-Ue quello che si è inteso perseguire con accordi extra-Ue. Come discusso in precedenza, la risposta è in parte negativa, in parte positiva. È negativa laddove si prospettava la necessità di una modifica dei Trattati, non conseguibile per l'opposizione di taluni Stati membri. È positiva nella misura in cui si sarebbe potuto ricorrere ai poteri normativi degli articoli 136 e 352 TUE, ovvero alla procedura di cooperazione rafforzata, o quantomeno esplorare la utilizzabilità di questi strumenti. Evidentemente si è ritenuto più semplice e diretto il ricorso ad accordi extra-Ue; ma non in spregio delle istituzioni comunitarie, che sono comunque largamente coinvolte. Con maggiore attenzione, forse, ai problemi di legittimazione democratica interna e alle relative questioni di costituzionalità.

2. Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue

*Lucia Serena Rossi**

1. Le regole contenute nel Fiscal Compact mirano a rafforzare il Patto di stabilità, il quale era già incluso nei trattati europei sino dal Trattato di Maastricht, e le vigenti procedure per deficit eccessivo (art. 5 Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria - Tscg), introdotte successivamente. La strada maestra per la sua adozione avrebbe dovuto dunque essere una revisione dei vigenti trattati dell'Unione (Tue) e sul Funzionamento dell'Unione (Tfue).

Tuttavia, a causa del rifiuto del Regno Unito, poi appunto seguito dalla Repubblica Ceca, non è stato possibile percorrere tale strada, la quale avrebbe richiesto la firma e ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Si noti che questi Stati avrebbero potuto tenere un atteggiamento più cooperativo con gli altri senza necessariamente divenire parti del Tscg: sarebbe infatti stato sufficiente consentire a modifiche del Tue e Tfue negoziando appositi protocolli di *opting out* (come avviene attualmente per l'*acquis* Schengen). Il Regno Unito aveva però avanzato durante i negoziati richieste volte a pregiudicare la possibilità di introdurre in futuro una tassa sulle transazioni finanziarie, cosa che gli altri Stati non hanno accettato. D'altro canto, com'è noto, il Fiscal Compact è stato co-

* Lucia Serena Rossi è direttore Cirde, Università di Bologna.

munque fortemente voluto dalla Germania, non solo per ragioni elettorali, ma anche adottato per assicurare i mercati finanziari internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei. Tale Stato ha potuto persuadere gli altri ad accettare più stretti vincoli di bilancio, dall'alto del proprio ruolo di maggior contribuente del Fondo Salva Stati (Mes).

Per tali ragioni il Tscg ha preso dunque la via di un'integrazione differenziata, non all'interno del quadro dei Trattati istitutivi (com'è stato il caso delle disposizioni relative all'euro ai tempi del Trattato di Maastricht), ma all'esterno degli stessi.

Si potrebbe a prima vista pensare che il fatto di procedere all'adozione del Tscg solo fra alcuni Stati membri dell'Unione europea, senza la partecipazione di due Stati che nemmeno appartengono alla zona euro, sia pienamente fisiologico, non solo perché esempi di integrazione differenziata fra gli Stati membri dell'Ue mediante strumenti di diritto internazionale non sono affatto inediti (si pensi all'accordo di Schengen o a quello di Pruem che disciplina la cooperazione transfrontaliera), ma anche perché il Tscg, rivolto principalmente, anche se non esclusivamente, alla stabilità dell'eurozona, riguarda una materia che per definizione è nata come un'integrazione differenziata fra gli Stati membri dell'Unione europea. Com'è noto, da un lato per entrare a far parte della zona euro è necessario rispettare i parametri fissati dal Trattato di Maastricht, e all'altro gli Stati che pur rispettando tali parametri non desiderano entrarvi godono di una deroga prevista dai Trattati stessi.

In realtà, il fatto di non aver potuto proseguire in un'integrazione differenziata "interna" al sistema dei Trattati istitutivi, dovendosi invece ricorrere alla via "esterna" del Trattato internazionale, comporta una serie di conseguenze che il presente lavoro cercherà di chiarire. La stretta correlazione con le norme sull'euro e sul Patto di stabilità contenute nei Trattati hanno comunque indotto ad agganciare il più strettamente possibile il Tscg al quadro dei Trattati dell'Ue, anche se nei limiti imposti dalla natura "esterna" del primo.

Occorre innanzitutto chiarire quale tipo di integrazione differenziata si potrà produrre all'entrata in vigore del Tscg. In realtà già attualmente sia l'euro che la politica economica sono realtà a geometria variabile. Sotto il primo profilo, accanto ai diciassette Stati dell'Eurozona e ai due con deroga (Danimarca e Regno Unito), occorre infatti considerare non

solo i rimanenti otto Stati membri dell'Unione europea, ma anche quegli Stati non membri che pure utilizzano l'euro in virtù di accordi internazionali (San Marino, Vaticano e Monaco) o per loro decisione (Montenegro e Kosovo). Sotto il secondo profilo, al c.d. "Patto Europlus", riedizione più stringente del Patto di stabilità e crescita, adottato nel 2011 aderiscono attualmente tutti gli Stati membri dell'Unione europea salvo il Regno Unito, la Repubblica Ceca, la Svezia e l'Ungheria.

Quello che qui interessa analizzare è tuttavia solo l'effetto di geometria variabile che si produrrà con il Fiscal Compact all'interno dell'Unione europea. Per raffigurare tale situazione si possono immaginare quattro cerchi concentrici: il più interno – e più ristretto – riguarda gli Stati che avranno ratificato il Fiscal Compact, un numero che non può essere inferiore a dodici membri della zona euro, soglia che l'art. 14 par. 2 del Tscg prescrive per l'entrata in vigore dello stesso.

Un secondo cerchio, più ampio, riguarda gli Stati dell'eurozona che non ratificheranno il Tscg; tale cerchio è solo potenziale, in quanto nulla esclude che tutti i membri dell'eurozona ratifichino quest'ultimo, ma recenti dichiarazioni di alcuni Stati fanno pensare che non si tratti di un'ipotesi del tutto irrealistica.

Un terzo cerchio riguarda gli Stati non membri della zona euro firmatari del Tscg che lo ratifichino; ad essi, in virtù dell'art. 14 par. 4 dello stesso, si applicheranno solo le parti III e IV del nuovo Trattato (vale a dire gli artt. 3-11), anche se ovviamente il Tscg sarebbe loro applicato integralmente qualora entrassero nella zona euro. Anche a tali Stati si estende, in particolare, l'impegno di cui all'art. 9 Tscg, di cercare di promuovere una posizione unitaria all'interno dell'Ue per favorire il buon funzionamento dell'Uem e la crescita economica, attraverso una rinforzata convergenza e competitività. Almeno una volta l'anno i capi di stato e di governo di questi Stati parteciperanno all'Eurosummit, secondo quanto previsto dall'art. 12 par. 3 del Tscg.

Il quarto cerchio è rappresentato dagli Stati che pur non ratificando il Fiscal Compact siano invece parti del Patto Europlus.

Un quinto cerchio esterno comprende il Regno Unito e la Repubblica Ceca, ma in esso si potranno situare anche tutti quegli Stati del quarto cerchio che poi non ratifichino il Tscg. Anche quest'ultimo cerchio non è comunque rigidamente circoscritto, in quanto l'art. 15 del Tscg apre

quest'ultimo all'adesione degli Stati dell'Ue che non lo hanno firmato, sulla base di un semplice deposito dello strumento di accessione dello Stato che intende aderire.

In realtà, all'interno di questa costruzione concentrica, è immaginabile anche un sesto e ancora più ristretto cerchio. L'art. 10 del Tscg prefigura infatti la possibilità che gli Stati aderenti instaurino una cooperazione rafforzata ex artt. 20 Tue e 326 Tdue in materie che siano essenziali per il buon funzionamento dell'area euro, senza arrecare pregiudizio al mercato interno. Quest'ultimo articolo sembra trasformare per gli Stati aderenti al Tscg in un obbligo internazionale quella che per i Trattati Ue è solo una opportunità. Tuttavia, poiché per creare una cooperazione rafforzata in seno all'Ue sono attualmente sufficienti otto Stati membri, non si può escludere che tale cooperazione avvenga in una sfera ancora più ristretta all'interno dei membri del Fiscal Compact.

2. Occorre poi considerare che il Fiscal Compact è legato (in quanto in un certo senso ne costituisce il contrappeso e il contraccambio) al futuro *Meccanismo europeo di stabilità* (Mes), il c.d. "fondo salva Stati" che dovrebbe sostituire l'attuale Fondo europeo di Stabilità Finanziaria. Com'è stato deciso dal Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011, il Mes sarà stabilito con un Trattato internazionale fra gli Stati dell'eurozona, come un ente finanziario disciplinato dal diritto internazionale e avrà sede a Lussemburgo.

La connessione fra i due Trattati emerge nei considerando del Tscg: gli Stati contraenti sottolineano che l'accesso ai finanziamenti di tale Fondo sarà possibile solo per gli Stati che abbiano ratificato entro il 1° marzo 2013 il Fiscal Compact e onorino gli impegni di cui all'art. 2.3 di quest'ultimo. Anche se si può discutere sulla capacità di un considerando contenuto nel Tscg di condizionare giuridicamente l'applicabilità del Mes, è evidente il suo potere deterrente, poiché gli azionisti di maggioranza del futuro Fondo di Stabilità, non a caso tenaci promotori del Fiscal Compact, avrebbero un'ottima scusa per non ammettere uno Stato agli aiuti del Fondo Salva Stati.

Come si vede, il Tscg può aumentare, con riferimento all'integrazione in materia economica e monetaria, il grado di differenziazione fra gli Stati membri dell'Ue, inclusi quelli dell'eurozona. Inoltre, anche nell'ipotesi che tutti i firmatari lo ratifichino, esso introduce, attorno alla zona

euro, una fascia “satellitare” di Stati che pur non condividendo, almeno per il momento, la moneta comune si impegnano a rispettare i vincoli e le procedure di stabilità fissati dal Tscg.

Si noti che gli Stati non appartenenti all'eurozona non possono nemmeno beneficiare del “Fondo salva Stati”. Solo adottando l'euro diverranno membri a pieno titolo anche del Trattato Mes, anche se potrebbero partecipare alle decisioni di quest'ultimo nell'assai improbabile ipotesi che decidano di supportare, dall'esterno, un'operazione di salvataggio di uno Stato dell'eurozona condotta dal Mes. Ci si può dunque chiedere quale interesse abbiano questi Stati ad agganciarsi ai parametri rigorosi del Fiscal Compact, accettando il “bastone” senza nemmeno la prospettiva della “carota” del Mes. La risposta più verosimile va cercata nel desiderio di tali Stati di rassicurare i mercati sulla tenuta della propria valuta nazionale, scoraggiando la speculazione internazionale.

3. L'impossibilità di ricorrere alla revisione dei Trattati istitutivi ha influenzato sotto molti aspetti la fisionomia del Tscg. Quest'ultimo avrà indubbiamente la conseguenza di aumentare sia il grado di integrazione differenziata all'interno ed all'esterno della zona euro che il metodo intergovernativo.

Ci si può però chiedere se questo Trattato imprima una direzione definitiva nel senso sopra indicato, all'integrazione economica e monetaria e, in ultima analisi, all'Unione europea. La risposta sembra essere negativa.

Lo stesso Tscg (art. 16) prevede che dopo cinque anni dalla propria entrata in vigore le Parti contraenti adottino i passi necessari per incorporarne la sostanza nel quadro giuridico dell'Ue, nel rispetto delle norme di quest'ultima. Si profila dunque per il Fiscal Compact un percorso simile a quello degli Accordi di Schengen, nati sul piano “esterno”, internazionale, e poi incorporati con il Trattato di Amsterdam all'interno della struttura giuridica dell'Unione europea.

Poiché le modifiche necessarie riguardano la parte III del Tdue e non comportano estensioni di competenze dell'Ue (l'euro è fra l'altro competenza esclusiva dell'Unione), per trasformare il Tscg in diritto dell'Ue sarà possibile seguire la procedura di revisione speciale di cui all'art. 48.6 Tue, dunque senza fare ricorso né ad una Convenzione né ad una Conferenza intergovernativa. Parimenti a quanto è già stato fatto per modifi-

care l'art. 136 Tfeue, il governo di uno Stato membro, il Pe e la Commissione potranno presentare il relativo progetto al Consiglio europeo, che delibererà all'unanimità previa consultazione del Pe, della Commissione e della Bce. La decisione potrà entrare in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali.

È evidente che, benché la procedura di revisione semplificata comporti rispetto alla procedura di revisione ordinaria un minor ricorso agli organi democratici e meccanismi decisionali più rapidi, l'unanimità richiesta in seno al Consiglio europeo potrebbe continuare a paralizzare l'incorporazione del Tscg. Quanto al Trattato Mes, una sua incorporazione non sembra affatto probabile, poiché, come si è detto, esso mira a stabilire, sulla falsariga del Fmi, un'organizzazione internazionale autonoma.

Il Tscg ed il Trattato Mes sono il frutto di decisioni crescentemente invocate, ma a lungo rimandate, e poi prese sul filo di contingenze, anche elettorali, interne agli Stati membri e di emergenze, sempre più convulse, legate ai mercati. I due trattati, diversi ma complementari, sono il frutto congiunto del compromesso, non sappiamo ancora quanto efficace, fra gli Stati che invocano il rigore e quelli che chiedono la solidarietà. E riempiono anche un vuoto che la Commissione europea per troppo tempo ha lasciato nella gestione della crisi, e che solo tardivamente e grazie all'impulso del Pe ha cercato di colmare con il "*six pack*" (proposta di cinque regolamenti e una direttiva).

In effetti, nella drammaticità della presente situazione cresce nei cittadini europei, ma anche nella comunità internazionale, la domanda di un'Europa più efficace nel difendere la moneta che accomuna la maggior parte dei suoi Stati membri. E in nome di questa domanda si ha la percezione che qualunque azione, a qualunque livello e con qualunque metodo l'Unione prenda sia comunque meglio dell'inazione, e del balletto di dichiarazioni politiche prive di effetti. Certamente la crisi attuale è anche frutto della percezione da parte dei mercati di un'Europa troppo debole, troppo divisa, troppo tentennante. In quest'ottica l'adozione del Fiscal Compact e del Mes era necessaria.

Ma nel lungo periodo la soluzione non può consistere in un'integrazione *à la carte* e nella frammentazione di tante regole che dovrebbero agire in sinergia e invece si applicano a diverse cerchie di Stati, con una geometria variabile e volubile, che non può che aumentare la sfiducia verso l'Unione europea e verso tutti i suoi Stati membri.

3.

L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello

Giuseppe Martinico^{*}

1. In questo capitolo viene presentata una prima serie di riflessioni sul ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo (Pe) nel nuovo sistema delineato dal “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria” (d’ora in poi “Tscg”).

Nel tenere conto della posizione dei parlamenti nazionali non si può prescindere dall’impatto che una loro eventuale esclusione (o inclusione di sola facciata) nelle dinamiche del Tscg avrebbe sulle strutture costituzionali degli Stati membri.

La chiave di lettura che si propone, sulla base di quanto detto negli anni dalla Corte Costituzionale tedesca, proverà a interpretare l’art. 13 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria (Tscg) in “sistema” con l’art. 4.2 del Trattato sull’Unione europea (Tue)¹.

^{*} Giuseppe Martinico è ricercatore del Centro Studi sul Federalismo (CSF) e Fellow del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid). Si ringrazia Cristina Fasone, il cui paper “The Weakening of the European Parliament in the Framework of the New European Economic Governance” (presentato al workshop EUI “The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU”, Firenze, 23 marzo 2012) è stato di grande utilità. Solo l’autore è responsabile del testo.

¹ Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea allegato ai trattati dell’Unione europea, il Parlamento europeo e i

Dopo avere brevemente riassunto quella che a mio avviso è la posizione del Pe nel nuovo contesto della *governance* economica europea, si svilupperanno essenzialmente tre punti con riferimento al ruolo dei parlamenti nazionali: l'art. 13 come "disposizione"; l'art. 13 come norma (il problema dell'interpretazione); il contenuto dell'art. 13 e le sue possibili prospettive.

2. Come detto, la disposizione in esame va letta insieme a tutte quelle che progressivamente hanno riconosciuto un ruolo centrale nel processo di integrazione europeo al Pe e ai parlamenti nazionali.

Il Pe è stato infatti, dal 1992 almeno, protagonista di un notevole aumento di competenze ed in questo senso, il Trattato di Lisbona presentava delle interessanti novità relativamente al suo ruolo: ad esempio, l'art. 10 TUE, che non definisce più il Pe quale rappresentante dei "popoli degli Stati" (come era nei vecchi art. 189-190 TCE), ma come rappresentante dei cittadini che "sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo", aggiungendo, subito dopo che "gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio".

Sono da menzionare anche l'art. 17, c. 7, TUE che ricorda come il Consiglio europeo debba tener conto dei risultati delle elezioni europee prima di proporre al Parlamento un candidato alla Presidenza della Commissione. Infine, l'art. 14 TUE che attribuisce esplicitamente al Parlamento la qualifica di co-legislatore dell'Unione.

Tuttavia, a dispetto dell'aumento di competenze dovuto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le recenti evoluzioni della *governance* economica europea sembrano, in qualche modo, ridimensionare (in negativo) il ruolo del co-legislatore sovranazionale.

Da un punto di vista "normativo", il ruolo del Pe e dei parlamenti nazionali è cruciale per la legittimazione del nuovo sistema di *governance* e coordinamento economico, in termini di legittimità sia dell'*input* sia dell'*output*.

parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato.

Ma, a ben vedere, la posizione del Pe nella nuova *governance* economica europea è controversa: la sua “ambiguità” può essere meglio compresa se la si inserisce nel contesto istituzionale e normativo in cui è maturata e in quello cui sarà inserita.

Si precisa: la posizione del Pe nella *governance* economica europea è, ad esempio, “relativamente” debole, ovvero molto più forte, rispetto a quella che il Pe aveva nel Patto di stabilità e crescita del 1997 e del 2005.

Vi è peraltro una differenza importante: la debole attuazione del Patto di stabilità e crescita del 1997 non ha fatto sentire l'assenza di peso del Pe, mentre oggi siamo dinanzi ad un trattato internazionale (Tscg) che si presenta caratterizzato da una natura fortemente vincolante ed invasiva.

In effetti, molte delle ambiguità relative al ruolo del Pe nella disciplina della *governance* economica disegnata dal Tscg trovano origine nelle misure del c.d. *six pack*. Nel “pacchetto” il Pe risulta di fatto privo di poteri decisionali, dato che la sua partecipazione al “dialogo economico” rimane sostanzialmente non definita:

- in determinate circostanze (art. 126 Tfue), il Pe ha il potere di invitare i Presidenti della Commissione, del Consiglio, del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo davanti alla sua commissione competente per discutere le azioni intraprese dalla Commissione e dal Consiglio;
- inoltre, il Pe deve essere regolarmente informato dalla Commissione e dal Consiglio circa l'applicazione delle misure del six pack – nel Regolamento n° 1176/2011 si afferma che “*the strengthening of economic governance should include a closer and more timely involvement of the European Parliament and the national Parliaments*”.

Tuttavia, se guardiamo il problema in prospettiva, si potrebbe anche sostenere che il ruolo del Pe è stato in realtà rafforzato nel quadro della nuova *governance* economica europea, dato che il contenuto del Tscg dovrebbe essere incorporato in futuro nel diritto dell'Ue, alla luce di quanto stabilito dall'art. 16 del Tscg.

La posizione del Pe nella nuova *governance* economica europea è solo “relativamente” debole, perché comunque più forte rispetto al passato e potenzialmente rafforzabile in futuro. Che cosa si può fare per cercare di migliorarla?

Ad esempio, sarebbe possibile sostenere la possibilità di coinvolgere il Pe nello scambio di opinioni previsto dall'art. 8 Tscg con riferimento al meccanismo previsto per le sanzioni in caso di mancato seguito nell'attuazione del Trattato. Ma si tratta ovviamente solo di una delle possibili soluzioni adottabili.

3. Con riferimento ai parlamenti nazionali, il primo punto da sviluppare è quello relativo all'art. 13 Tscg come disposizione a "doppio rinvio". Ad una attenta lettura, infatti, l'art. 13 non contiene soltanto un rinvio al diritto dell'Ue ma anche al diritto interno – relativamente, per esempio, alla struttura e alla composizione delle commissioni dei parlamenti nazionali.

La disposizione in questione rinvia ad alcune delle più recenti acquisizioni del diritto dell'Ue per quanto riguarda i parlamenti europeo e nazionali.

Nel quadro post-Lisbona, come ha detto Van Rompuy il 27 febbraio 2012, davanti ai rappresentanti del Pe e dei parlamenti nazionali a Bruxelles: “[m]aybe not formally speaking, but at least politically speaking, all national parliaments have become, in a way, European institutions’.

La disposizione fondamentale sul punto è rappresentata dall'art. 12 Tue, che è utile riportare integralmente:

I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Il ruolo dei parlamenti nazionali è disciplinato essenzialmente nei due Protocolli – allegati al Trattato di Lisbona – sul ruolo dei parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità; ulteriori disposizioni sono contenute nel Trattato.

Accanto a questa disposizione vanno ricordate anche le garanzie previste nei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il diritto dell'Ue ha quindi cercato di coinvolgere progressivamente i parlamenti nazionali, come si può evincere dalle citate disposizioni, dando delle “finestre di opportunità” agli attori nazionali, opportunità, che, però, spetta a questi ultimi valorizzare.

L'esempio più eclatante di ciò è offerto dal caso della celebre “sentenza Lisbona” (*Lissabon Urteil*) della Corte Costituzionale tedesca. Nella sentenza Lisbona del 30 giugno 2009 la Corte costituzionale tedesca giudicava i ricorsi avverso la ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania. La Corte, al termine di una sentenza molto lunga e complessa, riconosceva la generale compatibilità del sistema-Lisbona con i principi costituzionali nazionali. Tuttavia rilevava l'incompatibilità con la Legge fondamentale tedesca della c.d. “legge di estensione”, volta a disciplinare il ruolo di Bundestag e Bundesrat con riguardo ai poteri alla luce del Trattato di Lisbona. Il ragionamento della Corte di Karlsruhe si basava sul fatto che tale legge non aveva previsto un sufficiente controllo del Parlamento tedesco, né sul governo nazionale, né sulle istituzioni dell'Unione.

Questo spiega anche l'attenzione e le parole “dure”, sempre nella sentenza Lisbona, rivolte dal giudice tedesco al suo Parlamento, al di là del minacciato utilizzo del controllo *ultra vires* (poi applicato ma senza conseguenze negative nel caso *Honeywell*, 2 BvR 2261/06).

Infatti, l'attenzione della Corte Costituzionale tedesca si è concentrata sulla legge di ampliamento e di rafforzamento dei poteri del Parlamento nelle questioni dell'Unione europea, come dimostra anche la “strigliata”

al proprio Parlamento (par. 411 della sentenza: “il *Bundestag* e *Bundesrat* devono tenere in considerazione il fatto che è loro dovere esercitare la propria responsabilità per l’integrazione in numerosi casi di sviluppo dinamico dei trattati”).

La struttura costituzionale interna e la stessa legittimazione del processo integrativo dipendono dai parlamenti nazionali. Ecco che allora le parole pronunciate dalla Corte Costituzionale tedesca sul loro ruolo (nella “struttura costituzionale” nazionale) vanno lette insieme al tentativo di specificare cosa intendere per “identità nazionale”. Non è un caso, in questo senso, che l’art. 4.2 Tue sia dedicato proprio alla necessità di proteggere la “identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale”.

La vicenda della sentenza Lisbona ci dice qualcosa anche sulla possibilità di potenziare il ruolo dei parlamenti nazionali nella *governance* economica europea.

In questo senso, sempre in chiave propositiva, si potrebbe anche cercare di riscrivere meglio l’art. 13 o altre disposizioni del Tscg con riferimento ai parlamenti nazionali. Ma non si potrebbe pensare di esaurire il problema in sede europea, dato che tutte queste disposizioni richiedono un’interazione a livello nazionale per realizzare gli obiettivi prefissati.

4. Come detto all’inizio, l’art. 13 del Tscg non può essere letto in maniera isolata, bensì in sistema con altre disposizioni, fra cui l’art. 3 Tscg e l’art. 4.2 Tue, e valorizzando la intima connessione esistente fra ruolo dei parlamenti nazionali e identità costituzionale nazionale.

Alla luce di questa intima connessione fra struttura costituzionale interna e ruoli dei parlamenti nazionali, è da evidenziare come il pieno rispetto delle “*prerogatives of national Parliaments*” (art. 3 Tscg) sia da considerare espressione del contenuto dell’art. 4.2 Tue.

Alcuni dei problemi di compatibilità sono peraltro dati proprio dalla difficoltà di conciliare quanto previsto dall’art. 4.2 Tue con alcune disposizioni del Tscg. Ricordiamo, ad esempio, il comma 2 dell’art. 3 Tscg, relativo alla c.d. codificazione della *budget rule* negli ordinamenti interni degli Stati membri. L’art. 3.2 prevede l’incorporazione di tale regola: “*tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito*”.

Riguardo a questa disposizione si possono sollevare i seguenti interrogativi:

- a) quanto è compatibile con l'art. 4.2 TUE che sancisce la necessità di rispettare l'identità nazionale e la struttura costituzionale degli Stati membri?
- b) cosa vuol dire "permanente" ai fini del TSCG?
- c) cosa vuol dire "costituzionale" con riferimento a quei Paesi membri che non sono "provvisori" di un testo formalmente chiamato "costituzione" (Olanda, Svezia, la stessa Germania, che ha operato una revisione della legge fondamentale tedesca però prima della conclusione del nuovo TSCG, nel luglio 2009).

Guardando alla giurisprudenza di alcune Corti Costituzionali – *in primis* dal *Bundesverfassungsgericht* (BVG) tedesco – si può subito riscontrare il già menzionato nesso fra la necessità di garantire un ruolo significativo nel processo di integrazione europea ai parlamenti nazionali e quella di rispettare la struttura costituzionale degli Stati membri.

Su una simile premessa si fondava la stessa (famosa) decisione *Solange I*, in cui il giudice tedesco si dichiarava competente a sorvegliare il processo di integrazione europea

as long as the integration process has not progressed so far that Community law receives a catalogue of fundamental rights decided on by a parliament and of settled validity, which is adequate in comparison with the catalogue of fundamental rights contained in the Basic Law.

I pilastri su cui si basava l'assunto della Corte Costituzionale tedesca erano l'assenza di un catalogo di diritti e di un parlamento democraticamente eletto, elementi questi riconducibili all'essenza della più famosa definizione di Costituzione (separazione dei poteri e protezione dei diritti) in Europa: quella contenuta nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Era evidente in quelle parole una presa di posizione circa la superiorità del modello costituzionale statale sul processo integrativo, come le considerazioni fatte dalla Corte tedesca sul *deficit* democratico sovranazionale dimostrano:

The Community still lacks a democratically legitimated parliament directly elected by general suffrage which possesses legislative powers and to which the Community organs empowered to legislate are fully responsible on a political level.

Solange I rappresentava, del resto, una reazione a distanza alla pronuncia *Internationale Handelsgesellschaft* (C-11/70) in cui la Corte di giustizia non aveva ammesso deroghe, nemmeno dettate dai principi costituzionali nazionali, all'uniforme applicazione del principio del primato: le corti costituzionali nazionali hanno risposto ponendo il veto dei diritti fondamentali (si pensi anche alla fondamentale sentenza 183/1973 della Corte Costituzionale italiana, sul rapporto fra fonti sovranazionali e nazionali).

In questa costruzione, secondo la Corte Costituzionale tedesca, i parlamenti nazionali (specie, ovviamente, il tedesco) hanno un ruolo cruciale, garantendo e dovendo vigilare sulla democraticità del processo di integrazione, sfruttando le garanzie riconosciute dal diritto europeo.

Tutte queste garanzie sono state richiamate ripetutamente anche dalla Corte Costituzionale tedesca nelle sentenze successive al *Lissabon Urteil*.

In breve, guardando a queste ultime sentenze, si possono evincere due interessanti punti nella giurisprudenza del giudice costituzionale tedesco, sul ruolo giocato dai parlamenti nazionali nel processo integrativo:

- una evidente critica della democrazia rappresentativa dell'Ue, basata su una visione consociativa del Pe;
- un parziale apprezzamento del ruolo riconosciuto dal quadro post-Lisbona ai parlamenti nazionali.

A differenza che nella giurisprudenza pre-Lisbona, la necessità di valorizzare i parlamenti nazionali non è dovuta solo a ragioni legate alla legittimazione indiretta dell'integrazione europea (elemento ancora presente nella critica fatta dal Bvg alla democrazia rappresentativa *made in EU*), ma anche alla necessità di dare attuazione alle importanti innovazioni apportate in questo ambito dal Trattato di Lisbona (è stato giustamente detto che anche una decisione fortemente critica come quella "Lisbona" si basa, in ultima analisi, sull'apprezzamento di queste innovazioni introdotte dal Trattato di Riforma).

In conclusione, solo una lettura in sistema dell'art. 13 Tscg alla luce delle altre disposizioni richiamate in questo capitolo può davvero garantire un ruolo ai parlamenti nazionali in sinergia con quello europeo. L'alternativa sarebbe quella di svuotare l'art. 13 Tscg dei suoi contenuti e della sua *ratio*.

5. Il quadro è ancora abbastanza confuso, giuridicamente e politicamente parlando. A prima vista, l'impressione che si può avere è quella di un'Unione europea in perenne lotta con i suoi "limiti", che mette "pressione" sulle spalle degli attori statali (il caso greco e italiano sono emblematici da questo punto di vista): fino a che punto ciò rappresenta una rottura del paradigma della "tolleranza costituzionale"?

I sostenitori del c.d. "pluralismo costituzionale" potrebbero argomentare che tale pressione sia necessaria data la impossibilità, operando al solo livello nazionale, di garantire la stabilità economica necessaria nel contesto multilivello. In altre parole, si tratterebbe di riconoscere possibilità di intervento al livello sovranazionale, nella necessità di tutelare un bene "comune" ai diversi livelli di governo (o poli costituzionali) che non può essere tutelato attraverso il solo intervento dell'attore statale. La legittimità di tale azione verrebbe allora giustificata in vista del risultato che essa potrebbe garantire.

In questo contesto, l'interazione fra Pe e parlamenti nazionali risulta fondamentale per la legittimità di tale operazione.

È stato suggerito che l'art. 13 potrebbe fornire l'arena privilegiata per discutere il "bilancio federale" dell'Ue. Un'opzione carica di implicazioni politiche, nel momento in cui dal Pe viene una forte domanda per un maggior ruolo del bilancio europeo, con adeguate risorse proprie. Molto dipenderà dalla lettura che a questa e alle altre disposizioni richiamate in questa sede verrà data.

Più in generale, l'obiettivo dell'art. 13 (e delle disposizioni del Protocollo richiamate) è quello di costruire un sistema di relazioni parlamentari che veda il Pe interagire con i parlamenti nazionali, che avrebbero in questo senso il compito di "filtrare" le ragioni dell'Ue in fase discendente (per aiutare a spiegare le politiche dell'Unione ai rappresentati) e di selezionare le questioni rilevanti per il Pe secondo una dinamica ascendente.

Si potrebbe anche sottolineare un'altra debolezza nella formulazione dell'art. 13 Tscg, consistente nel fatto che la conferenza dei rappresentanti – in maniera coerente con la natura internazionalistica e non sovranazionale del Tscg – si comporrà dei rappresentanti dei parlamenti nazionali dei soli Stati che hanno accettato il Trattato. Se, come detto, questo è coerente con le dinamiche internazionalistiche adottate per rimediare alla crisi economica, il rischio è quello di perdere definitivamente Regno Unito e Repubblica Ceca, i cui rappresentanti verrebbero esclusi dalla composizione della conferenza.

Ciò, specie alla luce dell'obiettivo di incorporare, in un futuro più o meno vicino, il contenuto di questo Trattato nel corpo dei Trattati Ue, potrebbe frustrare l'idea di chi concepisce il Tscg come uno *step* intermedio verso una maggiore integrazione in ambito economico.

Che fare? Sono possibili due opzioni (a parte quella, del tutto teorica, di una eventuale riscrittura dell'art. 13 Tscg):

- ammettere, in via di prassi, anche i rappresentanti delle commissioni parlamentari del Regno Unito o della Repubblica Ceca;
- pensare alla creazione di un altro forum parallelo che possa inglobare anche i rappresentati dei Paesi che non hanno firmato il Tscg.

In conclusione, per quanto riguarda il ruolo del Pe e dei parlamenti nazionali, molto dipenderà dalla lettura che verrà data a questa disposizione e dal peso che le relazioni interparlamentari potranno avere nell'economia di questo Trattato.

4.

Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale

*Alberto Majocchi**

1. Posta di fronte alla duplice sfida di un progressivo declino del tasso di crescita dell'economia e di un invecchiamento continuo della popolazione, con il conseguente aumento dei costi della protezione della vecchiaia e della tutela della salute, l'Unione europea reagisce con la diagnosi tradizionale, che adotta il punto di vista prevalente in Germania: il problema dell'economia europea è legato all'indebitamento del settore pubblico nei paesi che non sono in grado di rispettare la disciplina finanziaria. Si tratta quindi di imporre regole più severe per evitare comportamenti che possono generare un ulteriore incremento dell'indebitamento e rendono impossibile il superamento della crisi dei debiti sovrani.

Con l'avvio dell'Unione monetaria i vincoli alla politica fiscale definiti nel Trattato di Maastricht – indebitamento netto non superiore al 3% del Pil e stock di debito pari al 60% del Pil – vengono ulteriormente inaspriti con l'approvazione del Patto di stabilità (e crescita) che impone che nel medio termine il saldo di bilancio debba essere in pareggio (o comunque prossimo al pareggio). Questa regola, più recentemente, viene ulteriormente rafforzata dal c.d. *Fiscal Compact* che ribadisce come il saldo di bilancio strutturale – ossia al netto dell'andamento del ciclo – non debba superare lo 0,5% del Pil, mentre la distanza fra la quota del

* Alberto Majocchi è professore di Scienza delle Finanze presso l'Università di Pavia e membro del Consiglio del Csf.

debito sul Pil e il 60% deve essere ridotta del 5% all'anno. Vengono poi definite, sempre nel *Fiscal Compact*, procedure di controllo e sanzioni per evitare che le regole previste non vengano osservate.

Si tratta in sostanza di applicare una specie di *golden rule* rafforzata in quanto il saldo di bilancio che deve essere sostanzialmente in pareggio include anche la spesa per investimenti. Nella teoria classica della finanza pubblica la versione più diffusa della *golden rule* prevede invece che la spesa corrente debba essere finanziata con il gettito delle imposte, mentre la spesa per investimenti possa finanziarsi o con un avanzo del bilancio corrente o con emissioni di titoli pubblici. La regola del pareggio si applica quindi al bilancio corrente, mentre per la spesa di investimento si può ricorrere all'indebitamento (con alcuni vincoli per evitare un eccesso di indebitamento, come ad esempio la fissazione di una quota massima di entrate tributarie che possono essere destinate alla copertura delle spese legate all'indebitamento). La ragione di questa versione classica della *golden rule* appare chiara in quanto si ritiene che la copertura di una spesa che è destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo – in alcuni casi, si tratta di decenni – non possa avvenire in un solo esercizio finanziario e debba essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro, se gli investimenti pubblici favoriscono la crescita, le entrate aumentano e rendono quindi possibile coprire i costi dell'investimento.

L'ipotesi sottostante la regola del pareggio risale sostanzialmente all'equivalenza ricardiana, ossia si presume che i risparmiatori siano perfettamente razionali e le informazioni siano perfette. In questo caso, un disavanzo oggi lascia presupporre un aumento delle imposte domani per finanziare il debito. In conseguenza, il risparmio deve crescere per far fronte agli oneri futuri e si contrae la domanda. Al contrario, se si garantisce il pareggio del bilancio, cambiano le aspettative dei risparmiatori e degli investitori, sia domestici che internazionali, e quindi si riducono i tassi di interesse, con effetti positivi sul saldo di bilancio per la riduzione del costo per il servizio del debito. Le risorse fiscali che vengono liberate possono essere destinate a finanziare gli investimenti pubblici che garantiscono un rafforzamento del tasso di crescita dell'economia. Un circolo virtuoso di questo genere in alcuni casi si è concretizzato – ad esempio, in Svezia e in Finlandia, all'inizio degli anni Novanta –, ma si trattava di piccoli paesi con autonomia nella gestione della politica mo-

netaria e con la possibilità di procedere a svalutazioni del tasso di cambio, condizioni queste che certamente non si sono verificate nel caso dell'Unione europea.

2. La giustificazione di fondo del *Fiscal Compact* risale comunque al crescente indebitamento degli stati membri dell'Unione europea, che ha portato alla crisi del debito sovrano. Oggi gli stati dell'eurozona sono vincolati non soltanto in termini quantitativi, ma hanno perso in larga misura anche la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle istituzioni dell'eurozona. Se la verifica successiva degli impegni assunti al momento della formazione del bilancio indica che non vengono rispettati, le regole prevedono anche sanzioni e, in ultima istanza, anche un ricorso alla Corte di Giustizia Ue. L'avvio di questa Unione budgetaria, fortemente voluta dalla Germania, rappresenta un passo in avanti verso la costruzione di una vera e propria Unione fiscale, ma è un punto di partenza, e non un punto di arrivo. E, in effetti, il pareggio di bilancio e la progressiva riduzione dello stock di debito non sono in grado di garantire, da un lato, un rilancio dell'economia europea e, d'altro lato, il rispetto delle regole istituzionali che devono caratterizzare una democrazia compiuta.

Se la ripresa dell'economia – giustamente – non può più fondarsi su un crescente indebitamento, occorre quindi valutare, nelle nuove condizioni determinate dall'approvazione del *Fiscal Compact*, in qual modo sia possibile far ripartire la crescita nell'area dell'euro, identificando: a) il fattore dinamico che può avviare una nuova fase di sviluppo; b) la politica da utilizzare per attivarlo; c) gli strumenti finanziari per coprire la spesa. E la risposta più adeguata sembra essere: a) la conservazione dell'ambiente; b) la politica di innovazione e di sviluppo tecnologico; c) la *carbon tax*.

Sul primo punto vi è ormai una larga convergenza di opinioni, includendo nella definizione della sostenibilità dello sviluppo non solo gli aspetti ambientali, ma anche economici e sociali. Il punto centrale della nuova fase di sviluppo sembra essere l'individuazione di fonti di energia diverse dai combustibili fossili, per far fronte al problema dei cambiamenti climatici in primo luogo, ma anche per ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e di petrolio e per mettere a dispo-

sizione nuove fonti di energia per i paesi economicamente arretrati, in particolare del continente africano. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone una massa ingente di investimenti pubblici, in primo luogo nella ricerca e nell'applicazione dei risultati della ricerca nella produzione di nuove fonti di energia pulita.

La politica europea deve quindi destinare una quantità crescente di risorse al finanziamento dell'istruzione superiore, per produrre personale con elevate qualità professionali, e della ricerca di base e applicata, per avviare la realizzazione di un nuovo paradigma nella produzione di energia che renda compatibile la crescita della produzione con la conservazione della qualità dell'ambiente. Ricerca e innovazione tecnologica devono svilupparsi altresì nell'utilizzo delle nuove fonti di energia per migliorare la qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane: basti pensare al problema di creare una mobilità dolce che non produca inquinamento e liberi l'ambiente delle città dal peso della congestione.

Lo strumento per favorire la transizione verso una nuova economia delle fonti di energia pulite è la *carbon tax*, ossia un'imposta europea che colpisca le diverse fonti sulla base sia del contenuto energetico, sia, e soprattutto, sulla base del contenuto di carbonio. Una prima parte dell'imposta – sull'energia – è destinata a promuovere il risparmio energetico, mentre la seconda parte – sul contenuto di carbonio – scoraggia l'uso di combustibili fossili e favorisce il ricorso a nuove fonti di energia pulita. Un ulteriore effetto positivo della *carbon tax* è che la promozione delle nuove fonti di energia viene realizzata direttamente attraverso il mercato e senza la necessità di interventi burocratici che favoriscano attraverso incentivi la produzione di energia inizialmente molto costosa e incapace quindi di affermarsi sul mercato senza un intervento pubblico di sostegno. Con la *carbon tax* il prezzo dei combustibili fossili aumenta in misura proporzionale alle esternalità negative provocate dal contenuto di carbonio, rendendo quindi conveniente il ricorso a fonti di energia alternative.

3. Per risultare politicamente gestibile, il bilancio europeo dovrà aumentare nel tempo in misura assai contenuta e non dovrà comunque superare nel medio periodo il 2% del Pil, così come suggerito già nel 1993 dalla commissione di esperti incaricata di studiare il ruolo della politica fiscale in un'Unione economica e monetaria nel rapporto *Stable*

Money – Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU. L'aumento delle dimensioni del bilancio europeo deve evidentemente essere accompagnato dalla contrazione dei bilanci degli Stati membri trasferendo a un livello superiore – sulla base del principio di sussidiarietà – spese (nel settore della difesa, della politica estera, della ricerca in particolare) che possono essere realizzate con maggiore efficacia e con notevoli risparmi finanziari utilizzando le economie possibili con una maggiore concentrazione e, quindi, con larghissime economie di scala. È evidente che, man mano che crescano le esigenze di investimenti da finanziare a livello europeo, si rafforzi parallelamente la necessità di procedere a una riforma nella struttura del bilancio europeo, in primo luogo prevedendo il ritorno a un sistema di vere e proprie risorse proprie. Non è infatti una vera risorsa propria la c.d. quarta risorsa, che non è altro che un contributo nazionale proporzionale al Pil e che potrebbe essere sostituita da una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito – che non verrebbero toccate dalla riforma – versata direttamente dai cittadini al bilancio europeo in modo tale da garantire una maggiore trasparenza del prelievo e rafforzare al contempo la responsabilità di chi preleva le risorse.

Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con l'approvazione della proposta, avanzata recentemente dalla Commissione, di una Direttiva per introdurre una *carbon/energy tax* dal 2013. In una situazione in cui, come detto, più chiari appaiono ormai i rischi legati ai cambiamenti climatici e sempre più urgente emerge la necessità di sostituire combustibili fossili con fonti di energia alternativa, un'imposta commisurata anche al contenuto di carbonio delle fonti di energia appare uno strumento adeguato per avviare processi virtuosi di *energy-saving* e di *fuel-switching* verso le fonti di energia rinnovabile, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*. In questa prospettiva di riforma del bilancio, l'introduzione di una tassazione delle operazioni finanziarie di natura speculativa potrebbe essere valutata nell'ottica di garantire anche uno sviluppo più ordinato del sistema finanziario internazionale. Al contempo, parte del gettito di queste forme di tassazione potrebbe essere destinata al finanziamento della produzione di beni pubblici globali, attraverso un contributo europeo per pro-

muovere la costituzione – in accordo con gli Stati Uniti e gli altri paesi del G20 – di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Nell'ultima fase, finalizzata alla costruzione di una vera e propria finanza federale, il bilancio, finanziato con risorse proprie dell'Unione, sarebbe gestito da un Tesoro europeo di natura federale, responsabile della realizzazione del Piano di sviluppo sostenibile e del coordinamento della politica economica dei paesi membri. In questo modo crescerebbe anche l'appetibilità degli strumenti di debito emessi dall'Unione, garantiti da prelievi che affluiscono direttamente alle casse federali. Una volta realizzata questa trasformazione istituzionale, appare quindi del tutto realistico prevedere l'istituzione di un ministro europeo del Tesoro, un primo fondamentale pilastro di un governo europeo dell'economia.

Il piano finalizzato alla costruzione di una finanza federale e all'istituzione di un Tesoro europeo dovrebbe essere oggetto di una decisione del Consiglio europeo, che fissi da subito le scadenze delle diverse tappe e, soprattutto, la data finale che segnerà l'inizio del funzionamento dell'Unione fiscale. Ma una decisione di questa natura, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente. Vi è una differenza di fondo fra l'Unione fiscale e l'Unione monetaria. La Banca centrale è un organo costituzionale di cui il Trattato di Maastricht sancisce l'indipendenza, con il compito – importante, ma limitato – di garantire la stabilità dei prezzi con interventi decisi in piena autonomia. Il Tesoro è un organo costituzionale di diversa natura in quanto è un principio fondamentale della democrazia che *No Taxation without Representation*. Il Tesoro può operare con efficacia solo se ha consenso e deve quindi essere soggetto al controllo democratico del Parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare. La decisione di procedere alla costruzione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, deve essere dunque accompagnata da una contestuale decisione che fissi la data per l'avvio della Federazione compiuta, che contempra in prospettiva anche una politica estera e della sicurezza europea.

4. In definitiva, l'avvio di un Piano europeo di sviluppo sostenibile deve essere inserito in un progetto che preveda l'evoluzione per tappe dall'Unione monetaria a una vera Unione economica e fiscale, che dovrà sfociare successivamente in una Federazione compiuta. In questa pro-

spettiva, l'approvazione del *Fiscal Compact* può essere vista come la realizzazione della prima tappa verso l'Unione fiscale, con la definizione di un processo che deve portare al risanamento dei bilanci pubblici dei paesi membri, in primo luogo dell'eurozona. Ma il riequilibrio di bilancio rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente. Il risanamento deve essere accompagnato, in una seconda tappa, da una politica che favorisca la crescita, con la definizione di un Piano europeo di sviluppo sostenibile. Il *Fiscal Compact* ha introdotto nuovi principi per la *governance* dell'economia europea, con controllo dei bilanci e dell'andamento macroeconomico degli Stati membri, ma senza garantire lo sviluppo e un controllo democratico delle scelte fatte a livello europeo. La definizione del Piano e, soprattutto, la sua realizzazione concreta, richiedono un passo avanti sul terreno istituzionale, con una cooperazione più stretta fra la Commissione e i Tesori nazionali, che si può istituzionalizzare con la creazione di un Istituto fiscale europeo - su linee analoghe a quanto è stato previsto con l'Istituto monetario europeo in vista della creazione della Banca centrale. La terza fase, infine, deve portare alla creazione di un Tesoro, responsabile di fronte al Parlamento europeo e al Consiglio, e incaricato della gestione della politica economica e fiscale. Sarebbe così finalmente completata l'Unione economica e monetaria, con un governo democratico della economia europea, nella prospettiva di un completamento della federazione con il riconoscimento di nuove competenze nel settore della politica estera e della difesa.

Da queste considerazioni si può trarre un'osservazione conclusiva. I sacrifici imposti per soddisfare le condizioni imposte dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione monetaria sono apparsi sostenibili in vista del conseguimento dei benefici legati all'utilizzo della moneta unica. Ma, dopo un breve periodo di espansione, è arrivata la crisi finanziaria che ha alimentato a sua volta la crisi dei debiti sovrani, costringendo i governi dei paesi dell'area euro a imporre nuovi sacrifici. In conseguenza, l'Europa è vista sempre più come qualcosa, non solo di estraneo alla vita comune dei cittadini, ma addirittura come qualcosa di ostile, che impone vincoli e sacrifici senza garantire un futuro migliore e più sicuro. È quindi tempo di cambiare, mettendo in piedi rapidamente, a partire dall'area dell'euro un piano di sviluppo per rilanciare l'economia e l'occupazione europea. Se cambiano le prospettive di crescita e vengo-

no risolti i problemi legati alla crisi dei debiti sovrani può rinascere la fiducia dei cittadini, favorendo così il passaggio verso uno sbocco federale del processo di unificazione europea attraverso la creazione di un Tesoro federale responsabile della gestione del bilancio e del coordinamento della politica economica europea per promuovere uno sviluppo sostenibile. Si verrebbe così a creare, dopo la moneta, il secondo braccio di uno Stato federale, in vista del completamento del processo con l'attribuzione all'Unione di un potere decisionale anche nel settore della politica estera e della sicurezza. Per quanto riguarda il perimetro entro cui è possibile avviare questo processo, il punto di partenza è rappresentato certamente dall'area euro, dove si è ormai manifestata una sempre più crescente interdipendenza e dove è possibile prevedere ulteriori sviluppi nella direzione federale.

Nella situazione attuale, con il permanere di una situazione di crisi dei debiti sovrani, occorre affermare con chiarezza che il punto decisivo è essenzialmente politico: si tratta di trasferire a livello europeo il potere – che è stato finora custodito gelosamente dagli Stati membri – di gestire in autonomia le decisioni fondamentali di politica economica, completando così la costruzione dell'Unione economica e monetaria con la creazione di un Tesoro federale e con la possibilità di garantire un effettivo coordinamento delle politiche nazionali attraverso un potere, limitato ma reale, attribuito al livello europeo di governo. *Hic Rhodus, hic salta*. La crisi del debito sovrano ha mostrato che i modesti avanzamenti istituzionali ottenuti con il Trattato di Lisbona sono del tutto inadeguati e che si tratta oggi di arrivare alla costruzione di uno Stato federale in Europa, con competenze per ora limitate al settore della gestione dell'economia e della moneta, nel quadro del gruppo di paesi all'interno dell'Unione dove il grado di integrazione è maggiormente avanzato, e in particolare all'interno dell'area euro.

5.

Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue

*Michele Comelli**

Il presente scritto si propone di ricostruire quali sono stati le priorità e gli obiettivi dell'Italia nella negoziazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (il c.d. Fiscal Compact) e quali sono le possibili convergenze della posizione italiana con quelle di altri paesi dell'Unione europea (Ue) in materia di Unione economica e monetaria (Uem) e, più in generale, di futuro dell'integrazione europea.

1. Prima del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, nel corso del quale 25 paesi dell'Unione europea – tutti con l'eccezione del Regno Unito, a cui si è aggiunta in un secondo momento la Repubblica Ceca – si accordarono sul Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, erano sostanzialmente tre le posizioni dei paesi europei sulla possibilità di sottoscrivere un nuovo Trattato.

* Michele Comelli è responsabile di ricerca dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) e docente di Diritto dell'Unione europea presso l'Università telematica "Giustino Fortunato" di Benevento.

- 1) Francia e Germania puntavano a una modifica dei Trattati per rafforzare la *governance* economica e monetaria stabilita a Maastricht e per rendere più credibile l'Ue e l'euro nei confronti dei mercati finanziari internazionali.
- 2) Il presidente del Consiglio europeo Van Rompuy e quello della Commissione Barroso erano più propensi ad adottare il meccanismo snello di riforma dei Trattati previsto dal Protocollo n. 12 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi, per il quale era necessaria la decisione unanime in seno al Consiglio dell'Unione.
- 3) Il Regno Unito chiedeva che ogni riforma dei Trattati fosse accompagnata da una serie di clausole di salvaguardia con riguardo al settore dei servizi finanziari.

La posizione italiana è stata quella di sostenere che il nuovo Trattato si iscrivesse nel quadro istituzionale dell'Unione europea, puntando comunque ad ottenere un risultato che risultasse convincente per i mercati, anche per non pregiudicare i grandi sforzi compiuti dall'Italia negli ultimi mesi sul fronte del risanamento finanziario.

Sotto la spinta della Germania, seguita dalla Francia, si era finalmente giunti ad accordarsi sulla necessità di stipulare un Trattato che riaffermasse in particolare le norme di disciplina fiscale già esistenti a livello di diritto primario. Questo è stato firmato il 2 marzo 2012, alla stregua di un accordo intergovernativo, al di fuori quindi dell'ordinamento dell'Unione europea, a seguito della posizione negativa di Londra e di Praga. Se l'obiettivo dell'Italia di assicurare l'unitarietà e l'integrità del diritto dell'Unione europea e del suo quadro istituzionale non è stato per il momento raggiunto, tuttavia l'ultimo articolo del nuovo Trattato, il 16, prevede che al massimo entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato vengano prese le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Inoltre, l'art. 2 dispone che le parti contraenti applichino ed interpretino il nuovo Trattato conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea e al diritto dell'Unione europea.

Per il momento, il nuovo Trattato sembra introdurre una sempre maggiore differenziazione all'interno della *governance* economica e monetaria dell'Ue. Benché, infatti, siano soprattutto gli Stati che hanno adottato

l'euro ad essere impegnati dalle disposizioni del Trattato, questo è stato firmato anche dagli altri paesi dell'Unione, che pure non hanno (o non hanno ancora) adottato l'euro, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca. Nei confronti di tali paesi (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Svezia e Ungheria), il Trattato sarà vincolante, una volta che abbiano adottato l'euro. In assenza dell'adozione della moneta unica, essi possono vincolarsi alle disposizioni del Fiscal Compact che intendono adottare. L'art. 14 del Trattato, inoltre, stabilisce che questo entrerà in vigore il primo gennaio 2013, a condizione che dodici paesi la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica. Se tale condizione si verifica prima del gennaio 2013, l'entrata in vigore del Fiscal Compact potrà essere anticipata. Si viene così a complicare la geometria variabile della *governance* economica e monetaria dell'Ue: oltre alla divisione tra paesi che hanno adottato l'euro e paesi che non l'hanno (ancora) adottato, si viene a creare anche una divisione tra paesi che sono parte del nuovo Trattato e paesi che non lo sono.

Il sostegno del governo italiano per una soluzione che tenti di assicurare il più possibile l'unitarietà e l'integrità del quadro istituzionale europeo dovrebbe quindi passare tramite il non semplice tentativo di "recuperare" il Regno Unito. Nonostante non sia stato possibile ricondurre Londra al tavolo negoziale del nuovo Trattato, il governo italiano si è attivato nel difficile tentativo di evitare che la separazione di Londra dalla *governance* economica e monetaria dell'Ue diventi sempre più profonda e si possa trasformare in una frattura politica sempre più grave con gli altri paesi europei.

Un'altra priorità dell'Italia con riferimento al nuovo trattato è stata quella di evitare l'introduzione di vincoli più rigidi, soprattutto con riferimento al criterio del debito, rispetto a quelli già decisi tra il 2010 ed il 2011 nei numerosi vertici europei convocati per fornire delle risposte alla crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'area euro. Questo obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto: secondo l'art. 4 del Trattato, infatti, quando il rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo di un paese supera il valore del 60% fissato dall'articolo 1 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati europei, la parte eccedente deve essere ridotta ad un tasso medio di un ventesimo per anno, come previsto nell'articolo 2 del regolamento (Ce) n. 1467/97 del

7 luglio 1997 (il c.d. “braccio correttivo” del Patto di stabilità e crescita), modificato da ultimo dal regolamento (Ue) n. 1177/2011 dell’8 novembre 2011 (che è uno dei sei atti che costituiscono il c.d. *six-pack*, entrato in vigore il 13 dicembre 2011). L’inserimento della procedura per la riduzione del valore del debito pubblico era, dunque, già stata prevista in questi termini. Tuttavia, la rigidità della riduzione è stata oggetto di dibattito in Italia, perché rischierebbe di pregiudicare la capacità del governo di porre in essere politiche per la crescita. Occorre comunque anche considerare che, in fase negoziale, il governo italiano è riuscito a far sì che il rinvio all’art. 2 del regolamento Ce del 1997, come modificato dal regolamento Ue n. 1177/2011 fosse integrale, e non riferito solo ad alcune sue parti. Ciò è importante perché ha permesso che nella valutazione sul percorso di riduzione dell’eccedenza di debito fossero considerati tutti i fattori significativi indicati nei restanti paragrafi dello stesso articolo, e cioè, ad esempio: 1) la posizione in termini di risparmi netti del settore privato, un punto su cui sia l’attuale sia il precedente governo italiano hanno insistito in maniera particolare; 2) il livello del saldo primario; 3) l’attuazione di politiche nel contesto di una strategia di crescita comune dell’Unione; 4) l’attuazione di riforme delle pensioni che promuovano la sostenibilità a lungo termine senza aumentare i rischi per la posizione di bilancio a medio termine.

Per quanto riguarda un altro punto importante, su cui sia l’attuale sia il precedente esecutivo si erano adoperati, cioè la mutualizzazione del debito tramite l’emissione degli eurobond, bisogna considerare che il tema non era stata inserito tra le questioni che il nuovo trattato avrebbe dovuto affrontare, a causa dell’opposizione di vari paesi, e della Germania *in primis*. Su questa proposta, il nuovo trattato non va oltre la formulazione dell’art. 6, che si limita a dire che “al fine di coordinare meglio le emissioni di debito nazionale previste, le parti contraenti comunicano *ex ante* al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea i rispettivi piani di emissione del debito pubblico”. Non viene fatto, dunque, alcun riferimento alle proposte ventilate in materia dalla Commissione europea nel Libro verde del 23 novembre 2011, con l’esclusione del preambolo¹.

¹ Tuttavia, in occasione del vertice Ue del 23 maggio 2012, l’Italia, insieme con la maggioranza dei paesi dell’Ue, è riuscita a mettere sul tavolo della discussione il tema

2. Per quanto riguarda la posizione dell'Italia rispetto agli altri partner europei, è emersa la necessità per il nostro paese di trovare nuovi interlocutori politici tra i grandi paesi dell'Unione, anche al fine di controbilanciare l'eccessivo peso di Germania e Francia, e soprattutto della prima. Deve essere letta anche in quest'ottica l'enfasi posta dall'esecutivo italiano sul tentativo di "recuperare" il Regno Unito e di far sì che possa diventare parte del nuovo trattato. Il no al nuovo Trattato da parte di Cameron ha certo creato qualche malumore all'interno del partito liberal-democratico guidato da Nick Clegg, ma nel complesso riflette bene l'impostazione euroscettica di Downing Street. All'interno del partito conservatore, inoltre, sono in molti a chiedere che il Regno Unito rinegozi i termini della propria appartenenza all'Unione europea. Tuttavia, l'opposizione laburista guidata da Ed Miliband, ritiene che gli interessi britannici, come quelli del settore finanziario che ha il suo centro propulsore nella City di Londra, sarebbero stati meglio salvaguardati se il governo inglese fosse rimasto al tavolo negoziale. In sostanza, la posizione del Regno Unito potrebbe cambiare se i laburisti vincessero le elezioni politiche previste nel 2015, ma non con l'attuale esecutivo.

Il tentativo di Roma di rilanciare il rapporto con Londra non sarebbe da leggere tanto come una partnership strategica, bensì come una mossa tattica: i due paesi, infatti, condividono l'idea che per fare uscire l'Ue e l'euro dalla grave crisi sia necessario affiancare le norme volte ad assicurare la disciplina fiscale con misure finalizzate a promuovere la crescita e l'occupazione, in particolar modo attraverso un rilancio dell'integrazione economia europea con il completamento del mercato unico. Tale obiettivo, su cui l'Italia ed altri paesi hanno insistito in sede di negoziazione del Trattato, è menzionato all'art. 1, che cita quali traguardi del nuovo accordo sia il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Ue, sia il miglioramento della *governance* della zona euro, sostenendo il conseguimento degli obiettivi dell'Ue in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale. Il forte accento posto dal governo italiano sulla crescita e sull'occupazione, da

degli eurobond, su cui si è continuato a discutere anche al vertice del 28 giugno, anche se non sono state prese decisioni su questo punto, stante l'opposizione dei paesi "rigoristi" guidati dalla Germania. Cfr. *infra* par. 2.

realizzare anche tramite il rilancio del mercato unico si spiega anche con la posizione del Presidente del Consiglio Mario Monti, da sempre convinto sostenitore del mercato interno, di cui è stato anche Commissario europeo, dal 1994 al 1999. La necessità di rafforzare la crescita e l'occupazione in Europa, partendo dal completamento e rilancio del mercato unico, è stata ribadita in una lettera congiunta del 20 febbraio, sottoscritta da dodici Primi ministri di paesi dell'Ue, tra cui per l'appunto Mario Monti ed il britannico David Cameron. Alcuni degli obiettivi proposti in questa lettera, che successivamente ha raccolto nuove adesioni tra i capi di governo dei paesi Ue, fino ad arrivare a diciotto firme, sono stati riproposti nelle Conclusioni del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012. In particolare, il governo italiano aveva sostenuto i seguenti obiettivi:

- Completamento del mercato, a partire dal settore dei servizi;
- Creazione di un mercato interno dell'energia entro il 2014 e rapporto della Commissione al Consiglio europeo do giugno 2012 per valutare il grado di liberalizzazione ed integrazione del mercato dell'energia;
- Completamento del mercato unico digitale entro il 2015;
- Riduzione del peso della normativa europea, anche al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi che pendono sulle microimprese;
- Creazione dell'Area europea della ricerca entro il 2014;
- Rapido completamento della riforma della regolamentazione del settore finanziario;
- Necessità di assicurare il flusso di credito dalle banche all'economia reale;
- Adozione di misure a livello nazionale per garantire la partecipazione al mercato del lavoro di giovani, donne e lavoratori anziani;
- Rafforzamento del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, riduzione del numero delle professioni regolamentate ed eliminazione delle barriere regolamentari ingiustificate.

Dopo che per alcuni mesi l'attenzione del governo Monti si era concentrata sul riacquisto della credibilità internazionale e sul recupero dell'immagine del paese, da perseguire in particolare modo attraverso il riassetto dei conti pubblici, oggi la crescita e l'occupazione sono apparsi in cima all'agenda dell'esecutivo. La politica tutta improntata al

rigore ed alla disciplina fiscale rischia infatti di avere un alto costo economico e sociale, perché può creare recessione, aggravando la già difficile situazione del paese, dove la disoccupazione è salita a livelli che non si vedevano da parecchi anni e molte famiglie ed imprese stanno vivendo situazioni particolarmente difficili. Alcune delle misure che dovrebbero favorire la crescita e l'occupazione e che l'Italia ha premuto affinché fossero inserite nelle Conclusioni del Consiglio europeo di marzo incontrano peraltro forti ostacoli politici e sociali, a cominciare dalla riforma che vorrebbe porre fine all'anomalia tutta italiana del mercato del lavoro duale, diviso tra cittadini garantiti e cittadini senza alcuna garanzia. Tra i diciotto firmatari della lettera sulla crescita si trovano soprattutto paesi nordici e dell'Europa centro-orientale, con i quali difficilmente l'Italia è riuscita a formare delle alleanze *ad hoc* nel recente passato. Tuttavia, è presente anche il nuovo Primo Ministro spagnolo, il popolare Mariano Rajoy, insediatosi alla guida del governo alla fine del 2011. In effetti, la Spagna è uno dei principali paesi su cui l'Italia deve puntare per costruire delle alleanze in Europa per controbilanciare la linea della Merkel, tutta incentrata sulla richiesta ai paesi mediterranei di rispettare la disciplina fiscale e di introdurre le riforme. Nonostante all'inizio, il nuovo inquilino insediatosi alla Moncloa sembrava aver sposato con convinzione la linea del rigore e dell'austerità, in un secondo tempo aveva dichiarato che la Spagna avrebbe rivisto al rialzo l'obiettivo della riduzione del deficit per il 2012, tenendo comunque fermo l'obiettivo fissato per il 2013. In effetti, la convergenza di Roma e Madrid sulla richiesta di Monti del c.d. "scudo antispread" al Consiglio europeo del 28-29 giugno, è una conferma della necessità che i c.d. "paesi debitori" presentino posizioni comuni.

Benché non rientri nel gruppo dei "paesi debitori", un altro possibile partner dell'Italia è la Francia, guidata dal nuovo Presidente socialista François Hollande, uscito vincitore dalle elezioni tenutesi il 22 aprile e 6 maggio 2012. Come si è visto fin dai primi giorni del suo insediamento e poi, più chiaramente in occasione dei primi vertici cui ha partecipato, e segnatamente il vertice Ue del 28-29 giugno 2012, è emerso chiaramente come il neo-Presidente Hollande abbia una linea meno rigida rispetto alla disciplina fiscale e guardi con occhio critico alla maniera in cui il duo franco-tedesco, dominato dalla Germania, ha gestito la risposta alla crisi

dell'euro negli ultimi due anni. In discontinuità rispetto alle posizioni tenute dal suo predecessore Nicolas Sarkozy, Hollande si è progressivamente smarcato dalle posizioni di Angela Merkel, per sostenere la necessità di rilanciare una politica europea della crescita tramite nuovi investimenti. Non è chiaro se sulle misure specifiche per rilanciare la crescita emergerà una convergenza tra Roma e Parigi. Infatti, l'approccio liberista del governo italiano sul fronte delle riforme che dovrebbero garantire maggiore crescita ed occupazione sembra essere più in linea con quello della Commissione europea che non con quello di Hollande e di vasti settori del suo partito. Su un altro punto, assolutamente cruciale per il futuro dell'eurozona, esiste invece una piena sintonia tra le posizioni dell'Italia e quelle della Francia: la necessità di discutere senza preclusioni la possibilità di introdurre forme di mutualizzazione del debito, come gli eurobond. Il vertice Ue del 23 maggio 2012 ha visto i due paesi tenere posizioni simili sul tema, oggetto di discussione anche al vertice del 28-29 giugno. Tuttavia, la netta opposizione dei paesi rigoristi guidati dalla Germania non ha permesso che nemmeno in quella circostanza sia stata adottata una decisione sugli eurobond.

Per quanto riguarda infine il rapporto con la Germania, giova ricordare come il governo Monti abbia da subito ricevuto una buona accoglienza da parte di Angela Merkel, che ha apprezzato la credibilità del primo ministro italiano e dell'intero esecutivo. Tuttavia, dopo l'iniziale luna di miele con l'opinione pubblica e la forte riduzione dello spread tra i titoli italiani e quelli tedeschi, gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da difficoltà politiche ed economico-finanziarie per l'Italia e dalla risalita dello spread. La difficile posizione dell'Italia, specie se paragonata a quella della Germania, rischia non solo di accrescere le divergenze tra i due paesi sulla risposta al problema dei debiti sovrani nella zona euro, ad esempio in merito alla possibilità di ricorrere o meno agli eurobond. Il divario tra i due paesi rischia infatti di essere paradigmatico di un più ampio divario tra "paesi creditori" e "paesi debitori", per lo più nord e centro-europei i primi, per lo più mediterranei i secondi. I due gruppi di paesi non si caratterizzano solamente per un diverso modo di guardare alle possibili soluzioni alla crisi, ma hanno una differente narrativa della crisi stessa e delle cause che l'hanno originata. Lo stesso Presidente del Consiglio italiano ha in più di un'occasione ricordato come anche Berlino debba fare

la sua parte e mostrare solidarietà nei confronti dei paesi c.d. debitori. Altrimenti, il rischio è quello di un contraccolpo nel sostegno dell'opinione pubblica dei vari paesi europei e dell'Italia in particolare verso l'Unione europea e verso la stessa Germania. Soprattutto, in occasione del vertice del 28-29 giugno l'Italia ha imposto alla Germania ed agli altri paesi rigoristi l'adozione del c.d. scudo anti-spread, ottenendo un importante successo politico e diplomatico, salutato forse con eccessivo entusiasmo della stampa italiana. Si dovrà, infatti, attendere la decisione relativa alla sua attuazione da parte dell'Eurogruppo, riunito a livello di Ministri delle finanze, prevista per il 9 luglio.

Conclusioni

Il contributo italiano al Fiscal Compact è stato nel senso di approvare subito un trattato che potesse dare ai mercati il segnale di una svolta positiva e convincente, anche per non vanificare i molti sforzi che lo stesso governo italiano aveva profuso nel corso degli ultimi mesi. Tuttavia, un accordo a ventisette nel quadro dell'ordinamento giuridico comunitario, fortemente auspicato dall'Italia, non è stato possibile, a causa del rifiuto di Londra, e poi anche di Praga, di firmare l'accordo. L'Italia ha cercato di recuperare il Regno Unito, ma finora l'iniziativa non è stata coronata dal successo. Peraltro, il rapporto con Londra si è recentemente rafforzato per una comune visione liberalista sulle modalità per sostenere la crescita, indispensabile complemento del rigore fiscale, nel traghettare l'Unione europea ed i suoi paesi membri fuori dalla drammatica crisi in cui versano. Tuttavia, se su singoli dossier l'asse con Londra può rivelarsi utile ed importante, in generale non lo è per la politica europea, perché Londra ha una visione pragmatica e strumentale dell'integrazione europea, spesso ai confini con un deciso scetticismo, propugnato in particolare dal partito conservatore del primo ministro Cameron.

Il quadro degli equilibri politici in seno all'Unione europea è decisamente migliorato per l'Italia in seguito alla vittoria di François Hollande alle elezioni presidenziali in Francia. Il neo presidente, a differenza del predecessore Nicolas Sarkozy, si sta facendo portavoce di una politica

europea per la crescita ed intende inserire gli eurobond nell'agenda europea. Benché le misure specifiche individuate per realizzare la crescita non necessariamente coincidano, è chiaro che su crescita ed eurobond Roma e Parigi sono in piena sintonia. Come si è visto in occasione del vertice del 28-29 giugno, questo riallineamento, su posizioni su cui converge anche la Spagna, rende molto più isolata la posizione della Germania, che in precedenza poteva contare su una solida sponda oltre il Reno e marca la divergenza tra Roma e Berlino. Tale divergenza rischia di diventare più netta con l'accrescere delle difficoltà politiche ed economiche dell'Italia, riapparse nella primavera 2012, dopo un iniziale recupero, accolto molto positivamente dai partner europei, *in primis* la stessa Germania, e dai mercati finanziari. Inoltre, questa divergenza rischia di essere paradigmatica di una più generale divisione intra-europea, quella tra "paesi creditori" e "paesi debitori"². Mentre i primi hanno i conti pubblici abbastanza in ordine, i secondi soffrono di alti debiti pubblici, con conseguente difficoltà a rifinanziarsi a tassi accettabili sui mercati internazionali. Da qui deriva anche una sostanziale differenza nel considerare le cause ed i possibili rimedi alla crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'eurozona. Inoltre, tale distinzione, che grosso modo coincide con quella tra paesi dell'Europa settentrionale e centrale e paesi dell'Europa mediterranea, rischia a sua volta di inficiare l'importante principio dell'uguaglianza tra i diversi stati membri, cui è legato il problema della legittimità democratica dell'Ue e delle sue decisioni. Il problema della legittimità democratica delle decisioni dell'Ue, soprattutto nel contesto della crisi, che impone l'adozione rapida di misure, è stato ricordato dallo stesso Monti, autore, insieme con l'eurodeputata francese Sylvie Goulard, di una lettera scritta a diversi quotidiani europei.

La soluzione a cui guarda giustamente il Presidente del Consiglio italiano è quella di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, piuttosto che dei singoli parlamenti nazionali, che hanno poteri molto diversi tra di loro e che mancano della visione d'insieme che invece può

² Sulla distinzione tra c.d. "paesi creditori" e "paesi debitori" vedi M. Comelli, *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*, IAI Working Papers 12 | 17, June 2012, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1217.pdf>.

vantare l'assemblea di Strasburgo. È proprio su questo tema che l'Italia, tradizionalmente sensibile su questa materia e attiva nel proporre soluzioni (progetto Spinelli del 1984, contributo dell'Italia per la decisione dell'elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979) potrebbe fornire un importante contributo. L'esigenza di rendere più trasparenti le decisioni europee è una questione estremamente importante, soprattutto perché i cittadini europei sono sempre più restii a dare il loro c.d. "*permissive consensus*" alle decisioni europee, anche perché spesso queste decisioni significano maggior rigore budgetario e quindi sacrifici economici. In particolare, sono sempre più restii a sostenere l'integrazione europea, se percepiscono che al suo interno il principio dell'uguaglianza degli Stati membri non viene più rispettato e se alcune delle decisioni più sofferte sembrano nascere più dalla volontà del paese/dei paesi più forti economicamente e politicamente che dall'Unione nel suo insieme. Inoltre, un rafforzamento del controllo democratico e del Parlamento europeo, nonché dell'integrazione sovranazionale, in luogo di quella intergovernativa, sarebbero più in linea con le tradizionali preferenze e gli interessi dell'Italia nel contesto dell'integrazione europea.

Allegati

TRATTATO SULLA STABILITÀ, SUL COORDINAMENTO E SULLA GOVERNANCE NELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA TRA IL REGNO DEL BELGIO, LA REPUBBLICA DI BULGARIA, IL REGNO DI DANIMARCA, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, LA REPUBBLICA DI ESTONIA, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA, LA REPUBBLICA FRANCESE, LA REPUBBLICA ITALIANA, LA REPUBBLICA DI CIPRO, LA REPUBBLICA DI LETTONIA, LA REPUBBLICA DI LITUANIA, IL GRANDUCATO DI LUSSEMBURGO, L'UNGHERIA, MALTA, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA D'AUSTRIA, LA REPUBBLICA DI POLONIA, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA ROMANIA, LA REPUBBLICA DI SLOVENIA, LA REPUBBLICA SLOVACCA, LA REPUBBLICA DI FINLANDIA E IL REGNO DI SVEZIA.

IL REGNO DEL BELGIO, LA REPUBBLICA DI BULGARIA, IL REGNO DI DANIMARCA, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, LA REPUBBLICA DI ESTONIA, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA, LA REPUBBLICA FRANCESE, LA REPUBBLICA ITALIANA, LA REPUBBLICA DI CIPRO, LA REPUBBLICA DI LETTONIA, LA REPUBBLICA DI LITUANIA, IL GRANDUCATO DI LUSSEMBURGO, L'UNGHERIA, MALTA, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA D'AUSTRIA, LA REPUBBLICA DI POLONIA, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA ROMANIA, LA REPUBBLICA DI SLOVENIA, LA REPUBBLICA SLOVACCA, LA REPUBBLICA DI FINLANDIA E IL REGNO DI SVEZIA,

in prosieguo denominati "parti contraenti",

CONSAPEVOLI del loro obbligo, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, di considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune,

DESIDEROSI di favorire le condizioni per una maggiore crescita economica nell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro,

TENENDO PRESENTE che la necessità di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili e di evitare disavanzi pubblici eccessivi è per i governi di fondamentale importanza al fine di salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro e richiede quindi l'introduzione di regole specifiche, tra cui

una “regola del pareggio di bilancio” e un meccanismo automatico per l’adozione di misure correttive,

CONSAPEVOLI della necessità di garantire che il loro disavanzo pubblico non superi il 3% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e che il loro debito pubblico non superi il 60% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato o si riduca in misura sufficiente avvicinandosi a tale percentuale,

RAMMENTANDO che le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell’Unione europea, devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione nel quadro dell’unione economica, in particolare la pratica di accumulare debito al di fuori dei conti della pubblica amministrazione

TENENDO PRESENTE che il 9 dicembre 2011 i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro hanno convenuto di rafforzare l’architettura dell’unione economica e monetaria, partendo dai trattati su cui si fonda l’Unione europea e agevolando l’attuazione delle misure adottate a norma degli articoli 121, 126 e 136 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea,

TENENDO PRESENTE che l’obiettivo dei capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro e di altri Stati membri dell’Unione europea è integrare quanto prima le disposizioni del presente trattato nei trattati su cui si fonda l’Unione europea,

ACCOGLIENDO favorevolmente le proposte legislative per la zona euro avanzate il 23 novembre 2011 dalla Commissione europea nell’ambito dei trattati su cui si fonda l’Unione europea, relative al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e a disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri, e RILEVANDO l’intenzione della Commissione europea di presentare ulteriori proposte legislative per la zona euro riguardanti, in particolare, la comunicazione *ex ante* dei piani di emissione del debito, programmi di partenariato economico che illustrino nel dettaglio le riforme strutturali degli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi e il coordinamento delle grandi riforme di politica economica previste dagli Stati membri,

MANIFESTANDO la propria disponibilità a sostenere le proposte che la Commissione europea presenti per rafforzare ulteriormente il patto di stabilità e crescita introducendo, per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, un nuovo intervallo per gli obiettivi di medio termine in linea con i limiti stabiliti nel presente trattato,

RILEVANDO che, nel riesaminare e monitorare gli impegni di bilancio a norma del presente trattato, la Commissione europea agirà nell'ambito delle sue competenze, secondo il disposto del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare degli articoli 121, 126 e 136,

OSSERVANDO in particolare che, in relazione all'applicazione della "regola del pareggio di bilancio" enunciata all'articolo 3 del presente trattato, tale monitoraggio sarà eseguito fissando, per ciascuna parte contraente, obiettivi di medio termine specifici per paese e calendari di convergenza, a seconda del caso,

OSSERVANDO che gli obiettivi di medio termine dovrebbero essere periodicamente aggiornati sulla base di un metodo concordato, i cui principali parametri devono a loro volta essere periodicamente rivisti, in modo da rispecchiare adeguatamente i rischi delle passività esplicite ed implicite per le finanze pubbliche, in linea con le finalità del patto di stabilità e crescita,

OSSERVANDO che progressi sufficienti verso gli obiettivi di medio termine dovrebbero essere valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con le disposizioni specificate nel diritto dell'Unione europea, in particolare dal regolamento (Ce) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato dal regolamento (Ue) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 ("patto di stabilità e crescita rivisto"),

OSSERVANDO che il meccanismo di correzione da istituirsi a cura delle parti contraenti dovrebbe mirare a correggere le deviazioni dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento, ivi compreso il loro impatto cumulato sulla dinamica del debito pubblico,

RILEVANDO che l'osservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici

nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

RAMMENTANDO che l'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea il potere di comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una pena allo Stato membro dell'Unione europea che non si sia conformato a una sentenza da essa pronunciata e RAMMENTANDO che la Commissione europea ha stabilito criteri per determinare il pagamento della somma forfettaria o della pena da comminare nel quadro di tale articolo, RAMMENTANDO che è necessario agevolare l'adozione di misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi dell'Unione europea in relazione agli Stati membri la cui moneta è l'euro e il cui rapporto previsto o effettivo tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo supera il 3%, rafforzando nel contempo vigorosamente l'obiettivo della procedura stessa, ossia sollecitare e, all'occorrenza, costringere uno Stato membro a ridurre l'eventuale disavanzo constatato,

RAMMENTANDO l'obbligo delle parti contraenti il cui debito pubblico supera il valore di riferimento del 60% di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento,

TENENDO PRESENTE la necessità di rispettare, nell'attuazione del presente trattato, il ruolo specifico delle parti sociali, quale riconosciuto nella legislazione o nei regimi nazionali di ciascuna delle parti contraenti,

SOTTOLINEANDO che nessuna disposizione del presente trattato deve essere interpretata in modo da alterare in alcuna maniera le condizioni di politica economica alle quali è stata concessa assistenza finanziaria a una parte contraente nell'ambito di un programma di stabilizzazione cui partecipano l'Unione europea, i suoi Stati membri o il Fondo monetario internazionale,

OSSERVANDO che il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria impone che le parti contraenti si adoperino congiuntamente per una politica economica in cui, basandosi sui meccanismi di coordinamento delle politiche economiche, quali definiti nei trattati su cui si fonda l'Unione europea, intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro,

OSSERVANDO, in particolare, il desiderio delle parti contraenti di avvalersi più attivamente della cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, senza recare pregiudizio al mercato interno, e il loro desiderio di ricorrere pienamente alle misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro ai sensi dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e a una procedura per la discussione e il coordinamento *ex ante* tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro di tutte le grandi riforme di politica economica da loro previste, ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi, RAMMENTANDO che il 26 ottobre 2011 i capi di stato o di governo degli stati membri della zona euro hanno convenuto di migliorare la *governance* della zona euro, anche mediante l'organizzazione di almeno due riunioni del Vertice euro all'anno, da convocarsi, salvo in presenza di circostanze eccezionali, immediatamente dopo le riunioni del Consiglio europeo o le riunioni a cui partecipino tutte le parti contraenti che hanno ratificato il presente trattato,

RAMMENTANDO altresì che il 25 marzo 2011 i capi di stato o di governo degli stati membri della zona euro e di altri Stati membri dell'Unione europea hanno approvato il patto euro plus, che individua i punti essenziali per promuovere la competitività della zona euro,

SOTTOLINEANDO l'importanza del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità in quanto elemento della strategia globale per rafforzare l'unione economica e monetaria e OSSERVANDO che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo, OSSERVANDO che il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia sono parti contraenti la cui moneta è l'euro e che, in quanto tali, saranno vincolati dal

presente trattato dal primo giorno del mese successivo al deposito del loro strumento di ratifica qualora il trattato sia in vigore a tale data; OSSERVANDO ALTRESÌ che la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Romania e il Regno di Svezia sono parti contraenti che, in quanto Stati membri dell'Unione europea, alla data della firma del presente trattato hanno una deroga o un'esenzione dalla partecipazione alla moneta unica e possono essere vincolate, finché tale deroga o esenzione non sia abrogata, solo dalle disposizioni dei titoli III e IV del presente trattato dalle quali dichiarino, al momento del deposito del loro strumento di ratifica o a una data successiva, di voler essere vincolate,

HANNO CONVENUTO LE DISPOSIZIONI SEGUENTI:

TITOLO I

OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

ARTICOLO 1

1. Con il presente trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.
2. Il presente trattato si applica integralmente alle parti contraenti la cui moneta è l'euro. Esso si applica anche alle altre parti contraenti nella misura e alle condizioni previste all'articolo 14.

TITOLO II

COERENZA E RAPPORTO CON IL DIRITTO DELL'UNIONE

ARTICOLO 2

1. Le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in parti-

colare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato.

2. Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica.

TITOLO III

PATTO DI BILANCIO

ARTICOLO 3

1. Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea:
 - a) la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo;
 - b) la regola di cui alla lettera a) si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine. Il quadro temporale per tale convergenza sarà proposto dalla Commissione europea tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità. I progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto;
 - c) le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali, come definito al paragrafo 3, lettera b);
 - d) quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno

lordo ai prezzi di mercato è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di cui alla lettera b) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;

- e) qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito.
2. Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1, lettera e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali.
3. Ai fini del presente articolo si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea.
- Ai fini del presente articolo si applicano altresì le definizioni seguenti:
- a) per “saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione” si intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee;
- b) per “circostanze eccezionali” si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che ab-

biano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

ARTICOLO 4

Quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% di cui all'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo il disposto dell'articolo 2 del regolamento (Ce) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (Ue) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011. L'esistenza di un disavanzo eccessivo dovuto all'inosservanza del criterio del debito sarà decisa in conformità della procedura di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ARTICOLO 5

1. La parte contraente che sia soggetta a procedura per i disavanzi eccessivi ai sensi dei trattati su cui si fonda l'Unione europea predispone un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo. Il contenuto e il formato di tali programmi sono definiti nel diritto dell'Unione europea. La loro presentazione al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea per approvazione e il loro monitoraggio avranno luogo nel contesto delle procedure di sorveglianza attualmente previste dal patto di stabilità e crescita.
2. Spetterà al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi.

ARTICOLO 6

Al fine di coordinare meglio le emissioni di debito nazionale previste, le parti contraenti comunicano *ex ante* al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea i rispettivi piani di emissione del debito pubblico.

ARTICOLO 7

Nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi. Tale obbligo non si applica quando si constati tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro che la maggioranza qualificata di esse, calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata.

ARTICOLO 8

1. La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia.
2. La parte contraente che, sulla base della propria valutazione o della valutazione della Commissione europea, ritenga che un'altra parte contraente non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della

sentenza della Corte di giustizia di cui al paragrafo 1 comporta può adire la Corte di giustizia e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una pena adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo. Le somme imposte a una parte contraente la cui moneta è l'euro sono versate al meccanismo europeo di stabilità. In altri casi, i pagamenti sono versati al bilancio generale dell'Unione europea.

3. Il presente articolo costituisce un compromesso tra le parti contraenti ai sensi dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

TITOLO IV

COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E CONVERGENZA

ARTICOLO 9

Basandosi sul coordinamento delle politiche economiche, quale definito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate. A tal fine le parti contraenti intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria.

ARTICOLO 10

Conformemente alle disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti sono pronte ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro, come previsto all'articolo 136 del trattato sul funzionamento

dell'Unione europea, e della cooperazione rafforzata, come previsto all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno.

ARTICOLO 11

Ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi e adoperandosi per una politica economica più strettamente coordinata, le parti contraenti assicurano di discutere *ex ante* e, ove appropriato, coordinare tra loro tutte le grandi riforme di politica economica che intendono intraprendere. A tale coordinamento partecipano le istituzioni dell'Unione europea in conformità del diritto dell'Unione europea.

TITOLO V

GOVERNANCE DELLA ZONA EURO

ARTICOLO 12

1. I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni. Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.
2. Le riunioni del Vertice euro sono convocate quando necessario, almeno due volte all'anno, per discutere questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro.
3. I capi di Stato o di governo delle parti contraenti che hanno ratificato il presente trattato diverse da quelle la cui moneta è l'euro partecipano alle discussioni delle riunioni del Vertice euro relative alla

competitività per le parti contraenti, alla modifica dell'architettura complessiva della zona euro e alle regole fondamentali che ad essa si applicheranno in futuro, nonché, ove opportuno e almeno una volta all'anno, a discussioni su questioni specifiche di attuazione del presente trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria.

4. Il presidente del Vertice euro assicura la preparazione e la continuità delle riunioni del Vertice euro, in stretta cooperazione con il presidente della Commissione europea. L'organismo incaricato di preparare e dar seguito alle riunioni del Vertice euro è l'Eurogruppo e a questo fine il suo presidente può essere invitato a partecipare a tali riunioni.
5. Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato. Il presidente del Vertice euro riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro.
6. Il presidente del Vertice euro tiene strettamente informate le parti contraenti diverse da quelle la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri dell'Unione europea dei preparativi e degli esiti delle riunioni del Vertice euro.

ARTICOLO 13

Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato.

TITOLO VI

DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI

ARTICOLO 14

1. Il presente trattato è ratificato dalle parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Gli strumenti di ratifica sono

depositati presso il segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea ("depositario").

2. Il presente trattato entra in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro.
3. Il presente trattato si applica dalla data di entrata in vigore alle parti contraenti la cui moneta è l'euro che l'hanno ratificato. Esso si applica alle altre parti contraenti la cui moneta è l'euro dal primo giorno del mese successivo al deposito del loro rispettivo strumento di ratifica.
4. In deroga ai paragrafi 3 e 5, il titolo V si applica dalla data di entrata in vigore del presente trattato a tutte le parti contraenti interessate.
5. Il presente trattato si applica alle parti contraenti con deroga, quali definite all'articolo 139, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, o con esenzione, di cui al protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca allegato ai trattati dell'Unione europea, che hanno ratificato il presente trattato, dalla data di decorrenza degli effetti della decisione di abrogazione di tale deroga o esenzione, a meno che la parte contraente interessata dichiari che intende essere vincolata, in tutto o in parte, dalle disposizioni dei titoli III e IV del presente trattato prima di tale data.

ARTICOLO 15

Gli Stati membri dell'Unione europea che non siano parti contraenti possono aderire al presente trattato. Gli effetti dell'adesione decorrono dal deposito dello strumento di adesione presso il depositario, il quale informa le altre parti contraenti. Previa autenticazione delle parti contraenti, il testo del presente trattato nella lingua ufficiale dello Stato membro aderente che sia altresì lingua ufficiale e lingua di lavoro delle istituzioni dell'Unione è depositato negli archivi del depositario quale testo autentico del presente trattato.

ARTICOLO 16

Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede

di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, addì due marzo duemiladodici

Il presente trattato, redatto in un unico esemplare in lingua bulgara, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, lettone, lituana, maltese, neerlandese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese, tutti i testi facenti ugualmente fede, è depositato negli archivi del depositario, il quale ne rimette una copia certificata conforme a ciascuna delle parti contraenti.

SCHEDA RELATIVA ALLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI E STRUMENTI ADOTTATI DALL'UNIONE EUROPEA IN RISPOSTA ALLA CRISI DEI DEBITI SOVRANI DEI PAESI DELL'AREA EURO

(a cura di *Michele Comelli*)

Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Mesf) è un fondo provvisorio di 60 milioni di euro a sostegno di Stati dell'Unione europea in crisi, adottato dal Consiglio con il regolamento 407/20120 del 9 maggio 2010. La base giuridica dell'atto istitutivo del Mesf è stata individuata nell'art. 122 par. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfue), ai sensi del quale il Consiglio può accordare assistenza finanziaria a paesi dell'Ue che si trovino in difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo. L'Unione è ricorsa al Mesf per assistere il Portogallo, con una dotazione di 26,5 milioni di euro e l'Irlanda, con una dotazione di 22 milioni di euro. Il Mesf è destinato ad essere sostituito dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes) non appena questo entrerà in vigore.

Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) è un fondo provvisorio di 440 milioni di euro creato a sostegno di paesi dell'area euro (non invece a sostegno di tutti i paesi dell'Ue, come il Mesf) in crisi, adottato il 9 maggio 2010 dai rappresentanti dei paesi dell'area euro, in veste intergovernativa, e dunque non come organi del Consiglio. Il Fesf è un fondo istituito tramite un accordo di diritto internazionale, al di fuori dell'ordinamento comunitario, che ha necessitato delle ratifiche dei paesi che l'hanno sottoscritto per poter entrare in vigore. Lo strumento operativo del Fesf è una società di diritto lussemburghese.

Meccanismo europeo di stabilità (Mes) è un fondo di assistenza permanente di 750 milioni di euro, creato a sostegno degli Stati Membri dell'Ue e destinato a succedere sia al Mesf sia al Fesf. Il Mes, che è un ente finanziario di diritto internazionale, è stato istituito tramite un Trattato intergovernativo, firmato il 2 febbraio 2012. La garanzia dell'assisten-

za nel quadro dei programmi previsti dal Mes sarà condizionata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del Fiscal compact da parte della parte contraente interessata e all'adozione della *golden rule*, cioè la trasposizione della regola del bilancio in pareggio nelle legislazioni nazionali.

Six Pack è un pacchetto di misure, entrato in vigore il 13 dicembre 2011, che apporta modifiche ed integrazioni al Patto di stabilità e crescita del 1997. L'obiettivo di tali misure è il rafforzamento del coordinamento economico e di bilancio dell'Ue e, in particolare, dell'area euro. Il Six Pack si compone di 5 regolamenti e di una direttiva. Due regolamenti del Six Pack sono destinati ai soli paesi dell'area euro, mentre gli altri tre regolamenti e la direttiva riguardano tutti i paesi membri dell'Unione europea.

Two Pack sono due proposte di regolamento contenute in una Comunicazione della Commissione europea del 23 novembre 2011, ancora in attesa di essere adottate dal Consiglio. Le misure suggerite comprendono meccanismi di sorveglianza più stringenti per quanto riguarda gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà, in relazione alla loro stabilità finanziaria nella zona euro, e disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi. Tali proposte sono basate sull'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sono, dunque, relative ai soli Stati della zona euro.

Patto Euro Plus è un accordo sottoscritto da 23 paesi dell'Ue (i 17 che hanno adottato l'euro più Bulgaria, Danimarca, Estonia, Lettonia, Polonia e Romania), a margine del Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011. L'obiettivo del Patto Euro Plus è il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati partecipanti e la loro convergenza verso più elevati livelli di competitività. Le disposizioni contenute nell'accordo sono di tipo programmatico.

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. fiscal compact o patto di bilancio) è il Trattato internazionale firmato il 2 marzo 2012 da 25 paesi membri dell'Unione europea (tutti, con l'esclusione di Regno Unito e Repubblica Ce-

ca). L'obiettivo del Trattato è il rafforzamento del pilastro economico dell'Unione economica e monetaria tramite l'introduzione di una serie di regole volte a rafforzare la disciplina fiscale attraverso un patto di bilancio (il c.d. fiscal compact), a potenziare il coordinamento delle politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro. In realtà, le disposizioni del Trattato erano già previste a livello di diritto derivato dell'Ue, ma la Germania ha premuto affinché le misure relative alla disciplina di bilancio fossero codificate a livello di diritto primario, per sancirne maggiormente l'importanza e renderne più lunga e complessa un'eventuale modifica. La parte più importante del trattato è senz'altro quella relativa al Titolo III, artt. 3-8. In particolare, l'art. 3, par. 1, impone che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente debba essere in pareggio o in avanzo, consentendo deficit solo temporanei e soltanto in caso di ciclo economico negativo o in periodo di gravi crisi e comunque nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo. Di particolare importanza è la c.d. regola della *golden rule*, di cui all' art. 3 par. 2, del Fiscal Compact, in base alla quale gli Stati firmatari del Trattato si impegnano all'inserimento della regola del bilancio in pareggio all'interno di disposizioni legislative interne di carattere vincolante e aventi carattere permanente, disposizioni che dovrebbero "preferibilmente avere" natura costituzionale. L'inosservanza da parte degli Stati Membri degli obblighi previsti in tema di disavanzo e in tema di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio dà luogo ad un'azione presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea. A norma dell'art. 8, questa può essere adita da una o più parti contraenti, previo rapporto *ad hoc* della Commissione europea, oppure direttamente. La Corte può irrogare una sanzione, che consiste nel pagamento di una somma forfetaria, ovvero di una penalità, comunque non superiore allo 0,1 per cento del Prodotto interno lordo (Pil) dello Stato soccombente.

Il Trattato entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, qualora almeno 12 paesi firmatari la cui moneta è l'euro abbiano depositato lo strumento di ratifica, oppure, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di uno dei paesi firmatari appartenenti all'eurozona. Per quanto riguarda i paesi non appartenenti all'area euro che hanno firmato il Trattato (Bulgaria, Danimarca, Letto-

nia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia), possono ratificare, scegliendo di essere vincolati dalle disposizioni relative ai titoli III (Patto di bilancio) e IV (coordinamento delle politiche economiche e convergenza), tramite una dichiarazione in tal senso, da farsi al momento del deposito del loro strumento di ratifica ovvero ad una data successiva.

Infine, va ricordato che il Trattato è stato firmato nel quadro dell'ordinamento internazionale, al di fuori quindi da quello comunitario. L'art. 2 afferma peraltro che l'accordo sarà applicato e interpretato in conformità con i trattati su cui è fondata l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea, ogniqualvolta l'adozione della legislazione secondaria sia richiesta. Inoltre, l'art. 16 dispone che entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, vengano adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Finito di stampare nel mese di settembre 2012
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it

per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788861348592_17x24bn_3]