

Vincoli di bilancio europei e ordinamenti dei Paesi dell'Europa centro orientale*

di Maria Angela Orlandi**
(15 novembre 2013)

Vorrei iniziare questa mia breve nota introduttiva riguardante i Paesi dell'Europa centro orientale (PECO) che fanno parte dell'Unione europea attirando l'attenzione su due questioni affrontate dal Presidente della Commissione, José Manuel Barroso, nel suo recente discorso sullo stato dell'Unione dell'11 settembre 2013.

Questioni che toccano direttamente i Paesi di questa parte d'Europa e che incidono sul loro cammino verso l'integrazione europea inclusa quella economica e monetaria.

La prima questione riguarda il processo di allargamento dell'Unione verso Est e l'ammonimento che implicitamente Barroso ha rivolto alla Federazione russa quando ha affermato che «non possiamo accettare nessun tentativo di limitare le scelte sovrane di quei Paesi, come l'Ucraina, che cercano più che mai di stringere rapporti con l'Unione europea, attratti dal nostro modello economico e sociale»¹.

A tal proposito occorre sottolineare come i PECO avvertano con disagio il riacutizzarsi del confronto fra Russia e USA (si pensi allo scontro sulle misure da adottare nei confronti della Siria) e con crescente preoccupazione l'attivismo del Presidente russo, Vladimir Putin che, attraverso il progetto di Unione economica euroasiatica, sta inseguendo il sogno, mai accantonato, di tornare ad esercitare la propria influenza se non la propria egemonia nell'area ex sovietica.

I principali quotidiani dell'Europa orientale in questi giorni hanno dato rilievo all'incontro svoltosi il 3 settembre 2013 a Novo-Ogarevo tra il Presidente Vladimir Putin e il Presidente armeno, Serž Sargsyan, nel corso del quale è stata annunciata l'adesione dell'Armenia all'Unione doganale con la Russia, la Bielorussia e il Kazachstan, quale primo passo verso l'adesione all'Unione economica euroasiatica.

Questa decisione, come ha dichiarato il Presidente di turno lituano dell'UE, preclude la stipula degli accordi di libero scambio con l'Unione avviati da tempo dall'Armenia e che avrebbero dovuto concludersi in occasione del Vertice di Partenariato orientale previsto per il 28-29 novembre 2013 a Vilnius.

Ma altri Paesi quali la Moldova e la Georgia stanno subendo sempre maggiori pressioni perché ritornino a gravitare nell'orbita russa, mentre l'Ucraina è dilaniata al suo interno dal confronto tra i sostenitori dell'una e dell'altra parte.

La seconda questione affrontata da José Barroso, strettamente connessa alla prima, in particolare per questa parte d'Europa, riguarda l'approvvigionamento energetico.

Più ancora dei Paesi dell'Europa occidentale i PECO dipendono pesantemente dalle forniture russe.

Nonostante il Presidente della Commissione europea abbia insistito sul fatto che solo agendo come Unione «riusciremo ad assicurare l'approvvigionamento energetico a tutti gli Stati membri»², la politica energetica europea è ancora incerta e rischia una

* Scritto sottoposto a *referee*. Il presente articolo si inquadra in un progetto di ricerca PRIN 2009 "La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato, tra vincoli europei e coordinamento delle politiche di governo" (di cui è coordinatore nazionale il prof. Andrea Morrone dell'Università di Bologna) e approfondisce un intervento presentato al Convegno internazionale "Decisione di bilancio e sistemi di governo. Vincoli europei e processi nazionali" svoltosi a Genova, presso la Banca d'Italia, nei giorni 11 e 12 ottobre 2013.

¹ Si v. J. M. DURÃO BARROSO, *Discorso sullo stato dell'Unione 2013*, 11.9.2013, Speech/13/684, p. 8.

² Si v. J. M. DURÃO BARROSO, *op. loc. cit.*

rinazionalizzazione sotto la spinta della crisi economica.

Sotto la Presidenza di turno lituana, proprio su pressione dei PECO, si stanno moltiplicando le iniziative volte ad affrontare tale questione. Ultima, in ordine di tempo, la riunione informale del Consiglio sulla politica energetica dell'UE del 20 settembre 2013 nel corso del quale si sono intensificati i richiami alla solidarietà energetica tra gli Stati membri dell'Unione³.

Per i Paesi di questa parte d'Europa l'indipendenza energetica risponde a due esigenze: una politica e una economica.

La bolletta energetica acquista infatti un peso sempre maggiore per le fragili economie di questi Paesi non risparmiati dalla crisi e sottoposti anch'essi a vincoli di bilancio sempre più stringenti.

Nonostante il debito pubblico, ad eccezione dell'Ungheria (e di recente — seppur di poco — della Slovenia), sia assolutamente invidiabile, ben al di sotto del 60% del PIL, e la percentuale del *deficit* di bilancio annuale sia mediamente al di sotto del 3% del PIL le economie degli Stati dell'Europa centro orientale sono ancora fragili e dipendenti dall'eurozona⁴.

Occorre ricordare, in proposito, come i Paesi di questa parte d'Europa in questi ultimi venti anni abbiano dovuto smantellare il vecchio apparato partitico-statale e ricostruire lo Stato su nuove basi democratiche adattando inoltre l'ordinamento interno non solo ai nuovi principi ma anche agli obblighi imposti dall'adesione all'UE. Mentre, in campo economico, è stato necessario passare da un'economia pianificata a quella di mercato con notevoli costi sociali.

La crisi del 2008 ha frenato e, in alcuni casi, invertito una tendenza verso la crescita economica di cui molti di essi hanno goduto — superate le prime difficoltà — dall'entrata nell'Unione.

Si può osservare come, in generale, i Governi dei PECO abbiano adottato misure drastiche e spesso impopolari per fronteggiare la crisi economica e finanziaria e salvaguardare il bilancio dello Stato in linea con i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e, pur fra numerose difficoltà si stanno impegnando a dare attuazione al “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria” (TSCG), fatta eccezione unicamente per la Repubblica ceca che, come è noto, non ha firmato l'Accordo, e la Bulgaria la quale, al momento, non lo ha ratificato⁵.

³ Cfr. J. BUZEK, *Solidarité énergétique en Europe: en route vers une communauté européenne de l'énergie*, in *Notre Europe. Institut Jacques Delors*, 1.10.2013, www.notre-europe.eu, pp. 1-4; S. ANDOURA, *La solidarité énergétique en Europe: de l'indépendance à l'interdépendance*, *ibidem*, *Études et rapports*, juillet 2013, pp. 1-122; J. BITTERLICH, *L'Europe à la dérive: Illusion et réalités de la politique énergétique européenne*, in *Question d'Europe*, n. 279, 21.5.2013, *Fondation Robert Schuman*, www.robert-schuman.eu, pp. 1-5; ma anche C. FRAPPI, M. VERDA, A. VILLAFRANCA (a cura di), *Monitoraggio della sicurezza energetica italiana ed europea*, in Osservatorio di politica internazionale, n. 13, gen./giu. 2013, a cura dell'ISPI, www.ispionline.it, pp. 1-60. Sul punto si v. anche le Conclusioni del Consiglio europeo del 22.5.2013 (EUCO 75/1/13) nelle quali è stato posto l'accento sulla necessità di sviluppare «delle interconnessioni in modo da porre fine all'isolamento di Stati membri dalle reti europee di distribuzione del gas e dell'energia elettrica entro il 2015».

⁴ I dati cui si fa riferimento nel presente lavoro sono quelli ufficiali della Commissione europea, *Spring forecast 2013 - The EU economy: adjustment continues*, v. in http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2013_spring_forecast_en.htm; e del Th. CHOPIN, M. FOUCHER, (sotto la dir. di), *Rapport Schuman sur l'Europe 2013. L'État de l'Union*, Paris, Éditions Lignes de Repères, Paris, 2013. Per un'analisi delle condizioni politiche ed economiche dei PECO si v. per tutti J.-P. PAGÉ (sotto la dir. di), *Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie 2012*, vol. 1, in *Les Études du CERi*, SciencesPo.-CERi CNRS, n. 191, dic. 2012, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude.

⁵ La Croazia che è entrata a far parte dell'Unione dal 1.7.2013, al momento, non ha firmato il TSCG. Ciò nonostante, la legge *Sul bilancio dello Stato* adottata il 15.7.2008 ed emendata il 30.11.2012 (zakon o proračunu, iz n. 87/08 od 25.7.2008, em. iz n. 136/12 od 07.12.2012) all'art. 7 recepisce il principio del “pareggio di bilancio”. Resta da osservare tuttavia che, a causa della pesante crisi economica che ha colpito il Paese in questi ultimi anni, il Governo non è stato in

Ciò ha comportato per alcuni di essi la modifica del testo costituzionale o l'approvazione di apposite leggi costituzionali volte a recepire regole più severe per il bilancio dello Stato, il c.d. principio di "parità di bilancio" o "equilibrio di bilancio" e norme volte a disciplinare il processo di elaborazione, approvazione e controllo del bilancio dello Stato nel quadro del "semestre europeo"⁶.

La realtà di questa parte d'Europa si presenta tuttavia molto disomogenea.

In primo luogo i Paesi baltici, i quali, dopo l'entrata nell'UE il 1° maggio 2004, superati i primi anni difficili, hanno conosciuto una forte espansione economica grazie ad una sempre maggiore integrazione con l'Europa del Nord. La crisi economica che ha investito, seppure in maniera meno preoccupante, anche quest'area è stata affrontata con politiche economiche molto severe, tagli drastici dei servizi e degli stipendi, che hanno salvaguardato i bilanci pubblici. Il debito pubblico di questi Paesi è intorno al 40% del PIL (per l'Estonia è addirittura del 10% del PIL) mentre il *deficit* di bilancio annuale è ormai attestato, per tutti e tre, al di sotto del 3% del PIL.

Diversamente dagli Stati di quest'area (si pensi alla Danimarca e alla Svezia i cui cittadini, tramite *referendum*, rispettivamente nel 2000 e nel 2003, hanno scelto di non aderire alla moneta unica, ma anche alla Norvegia che, sempre attraverso una consultazione popolare nel 1974 e nel 1994 ha respinto la possibilità di far parte dell'Unione) i Governi baltici, fortemente avversati dalle significative comunità russe presenti sul territorio, hanno puntato e puntano decisamente verso l'adesione all'euro accettandone i vincoli di bilancio.

L'Estonia che ha adottato la moneta unica dal 1° gennaio 2011 non è mai incorsa, insieme alla Svezia, in una procedura per disavanzi eccessivi, mentre la Lettonia (che entrerà a far parte della zona euro dal 1° gennaio 2014) e la Lituania (che si è impegnata,

grado di rispettare tale vincolo. Per il bilancio del 2013 si v. le dichiarazioni del Ministro delle Finanze in I. ILIC, *Croatia can't meet fiscal rule this year – finance minister*, in *Reuters*, 12.9.2013. Sulle difficili condizioni economiche che sta attraversando la Croazia si v. F. MARCIACQ, *La Croatie: une adhésion en temps de crise*, in *Revue Regard sur l'Est*, 1.7.2013, in www.regard-est.com; Th. BOUTHERIN, *L'adhésion de la Croatie à l'Union européenne: éléments de réflexion pour une Europe à la croisée des chemins*, in *Question d'Europe*, n. 283, 24.6.2013, *Fondation Robert Schuman*, cit., pp. 1-7.

⁶ Come è noto, il TSCG è un Accordo firmato il 2.3.2012 da 25 degli allora 27 Paesi dell'UE. È entrato in vigore il 1.1.2013 per i 16 Stati che hanno completato la ratifica prima di questa data. Per i restanti Paesi l'Accordo è entrato in vigore il primo giorno del mese successivo al deposito degli strumenti di ratifica. Il TSCG vincola gli Stati contraenti che hanno adottato la moneta unica, mentre gli Stati che lo hanno ratificato ma non fanno ancora parte dell'eurozona sono vincolati dal solo Titolo V (concernente la partecipazione ai Vertici dei Paesi dell'eurozona), a meno che non allegghino agli strumenti di ratifica una dichiarazione con la quale dichiarano di ritenersi vincolati da altri Titoli. Danimarca e Romania hanno allegato una dichiarazione nella quale hanno affermato di ritenersi vincolati da tutti i Titoli di cui si compone il TSCG. Fra gli impegni più significativi del TSCG vi è l'obbligo per gli Stati contraenti —secondo i parametri introdotti dal Trattato di Maastricht (1992) e ora contenuti nell'art. 140 del TFUE (vale a dire un debito pubblico non superiore al 60% del PIL e un *deficit* annuale non superiore al 3% del PIL) — di recepire negli ordinamenti nazionali, con norme di rango costituzionale o di rango ordinario, il perseguimento del principio del c.d. "pareggio di bilancio". Il Consiglio europeo del 24-25.3.2011, con un accordo non vincolante (*Europlus*), ha previsto «il recepimento nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale» delle suddette regole consentendo a ciascun Paese di scegliere l'esatta forma o natura della regola che può essere sotto forma di "freno all'indebitamento", come ed es. in Germania (artt. 109 e 115 GG), o di regole collegate al saldo primario o alla spesa sia a livello nazionale che subnazionale. L'art. 3 del TSCG stabilisce che il c.d. "pareggio di bilancio" o *surplus* si deve intendere rispettato se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un *deficit* che non eccede lo 0,5% del PIL qualora il rapporto debito pubblico/PIL risulti significativamente al di sotto della soglia del 60% e, qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del *deficit* può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL. In caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, gli Stati dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica. Resta da rilevare come gli Stati possano temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo in caso di circostanze eccezionali.

entro il 2014, a soddisfare i criteri per l'adesione all'euro) quest'anno hanno chiuso le rispettive procedure, in ciò favorite proprio dal livello contenuto del rapporto debito pubblico/PIL⁷.

Gli Stati baltici hanno senza esitazioni sostenuto la politica di rigore voluta dal Governo tedesco ed hanno ratificato il TSCG, anche se la Lettonia e la Lituania limitatamente al solo Titolo V e, nonostante le rispettive Costituzioni contengano disposizioni particolarmente rigide a tutela della sovranità nazionale⁸, non hanno ritenuto necessario procedere a una revisione costituzionale lasciando alla legislazione ordinaria il compito di recepire la regola del c.d. "pareggio di bilancio"⁹.

Ben diversa e molto più complessa appare invece la situazione nell'Europa centrale costituita dagli Stati del gruppo di Visegrad e dalla Slovenia.

La Slovenia e la Slovacchia (che hanno adottato l'euro rispettivamente dal 1° gennaio 2007 e dal 1° gennaio 2009) hanno dovuto far fronte a una difficile quanto inaspettata crisi economica e finanziaria non dipendente dalle politiche dei rispettivi Governi¹⁰.

Entrambe i Parlamenti di questi Paesi hanno adottato disposizioni di grado costituzionale volte a recepire il principio del c.d. "pareggio di bilancio" previsto dal TSCG sebbene, per quanto riguarda la Slovacchia, applicabile solo al raggiungimento di una determinata percentuale del debito pubblico in rapporto al PIL.

La Slovenia con legge di revisione costituzionale, approvata il 24 maggio 2013 ed

⁷ Si v. le Decisioni del Consiglio del 21.6.2013 che abroga la decisione 2009/591/CE e 2009/588/CE sull'esistenza di un deficit eccessivo rispettivamente in Lettonia e in Lituania, in GUE L 173, del 26.6.2013.

⁸ Si ricorda a tal proposito come la dottrina abbia parlato di "idiosincrasie costituzionali". Sul punto cfr. A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 18 e ss. ove l'A. pone in rilievo come dalle disposizioni contenute nelle nuove Costituzioni degli Stati baltici traspaia una concezione "mistica" della sovranità. Per alcune riflessioni mi sia consentito rinviare a M.A. ORLANDI, *Transizione democratica, integrazione europea e decentramento nei Paesi dell'Europa centro orientale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Tomo I, Napoli, Jovene, 2007, pp. 573 e ss.

⁹ Fin dai primi anni '90 la politica finanziaria dei **Governi estoni** è sempre stata incentrata sul principio del c.d. "pareggio di bilancio". Nonostante tale principio non sia mai stato recepito nell'ordinamento, costituisce solitamente uno dei punti programmatici che i partiti che compongono la coalizione di Governo sottoscrivono all'inizio di ogni legislatura. Fino alla crisi del 2008 il principio è stato seguito rigidamente, mentre a partire dal 2007, come misura anticiclica, sono state ammesse percentuali minime di deficit annuale rispetto al PIL (comunque al di sotto del 3% del PIL). L'accordo di coalizione firmato il 24.3.2011 per la legislatura 2011-2015 ha previsto l'adozione di una nuova legge *Sulle finanze pubbliche* volta sia a recepire tale regola sia a modificare il processo di bilancio. Il 17 ottobre 2013 il disegno di legge relativo è stato approvato dal Governo Ansip e il 6 nov. ha iniziato il suo iter al Riigikogu (si v. Riigieelarve seadus 513 SE I). Il 31 gen. 2013 il **Parlamento lettone**, in vista dell'adesione alla moneta unica, ha adottato la nuova legge *Sulle finanze pubbliche* che introduce il principio del "pareggio di bilancio", un limite al deficit strutturale pari allo 0,5% del PIL e stabilisce dei meccanismi automatici di correzione sull'esperienza Svizzera (Fiskālās disciplīnas likums 137/Lp.11). La **Lituania**, il cui Governo si è impegnato a soddisfare entro il 2014 i requisiti per l'adozione della moneta unica (si v. Government Resolution n. 178 of 27.2.2013 on the coordination of actions for the preparation of Euro introduction, Valstybės žinių n. 23-1120, 2013) ha modificato, il 16.10.2012, la legge *Sulla struttura del bilancio* (Biudžeto sandaros įstatymas, 1990 m. liepos 30 d. n. I-430, em. 2012 m. spalio 16 d. n. XI-2274, ma ult. em. m. sausio 17 d. n. XII-164) e la legge *Sulla disciplina fiscale* (Fiskalinės drausmės įstatymas, 2007 m. lapkričio 8 d. n. X-1316, ult. em. 2012 m. spalio 16 d. n. XI-2276). Due le principali regole cui deve attenersi la legge di bilancio dello Stato: in primo luogo il livello massimo del debito pubblico rispetto al PIL non può superare il 60%, in secondo luogo il bilancio dello Stato nel medio termine deve tendere al surplus o al pareggio. Qualora la media degli ultimi cinque anni indicasse un deficit, il tasso di crescita delle spese per l'anno finanziario in corso non può superare la metà del tasso medio di crescita delle entrate del bilancio dello Stato dell'ultimo quinquennio.

¹⁰ La Slovenia ha dovuto ricapitalizzare cinque banche tra cui le due principali del Paese controllate dallo Stato, la Nova Ljubljanska Banka e la Nova Kreditna Banka Maribor. Diverse le condizioni della Slovacchia che ha subito una forte contrazione del PIL dovuta principalmente alla caduta delle esportazioni nella zona euro.

entrata in vigore il 31 maggio successivo, ha modificato l'art. 148 Cost. stabilendo che solo in casi eccezionali è possibile discostarsi da tale principio, demandando a una legge per la cui approvazione è prevista la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti l'Assemblea nazionale il compito di definire nel dettaglio condizioni, tempi e procedure¹¹.

Resta da osservare che, sempre con legge di revisione costituzionale, approvata lo stesso giorno, è stato limitato l'impiego del *referendum*. La modifica degli artt. 90, 97 e 99 Cost. ha non solo, ridotto ai soli 40.000 elettori la potestà di richiedere l'indizione di un *referendum*, essendo stati esclusi sia 1/3 dei deputati dell'Assemblea sia il Consiglio nazionale, ma ha anche posto un limite alle materie sulle quali è possibile richiedere una consultazione popolare. In particolare sono state escluse dal *referendum* «le leggi in materia di imposte, dazi doganali e altri oneri obbligatori, e la legge adottata per l'esecuzione del bilancio statale».

Un depotenziamento di un istituto di democrazia diretta così importante per la giovane democrazia slovena che fa seguito a una controversa pronuncia della Corte costituzionale con la quale è stato dichiarato inammissibile un *referendum* di iniziativa popolare sulle leggi che hanno consentito l'istituzione di una "bad bank" per il salvataggio di alcune delle più importanti Banche del Paese. L'Alta Corte, nel motivare tale decisione, non ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità in sé dell'iniziativa referendaria dei cittadini sloveni, del tutto legittima ai sensi dell'allora vigente art. 90 Cost, ma ha amaramente posto in rilievo che la consultazione popolare «avrebbe provocato conseguenze anticostituzionali». Secondo l'opinione della Corte il *referendum*, su un argomento così vitale per il Paese e così importante per la stabilità dell'UE con la quale la Slovenia ha assunto degli obblighi, avrebbe messo a repentaglio altri valori costituzionali ai quali bisognava dare la priorità in una situazione di grave crisi economica: il funzionamento e l'efficienza dell'apparato statale, specialmente nella creazione di condizioni propizie alla crescita economica; la realizzazione dei diritti umani, specialmente quelli connessi alla sicurezza sociale e alla libera iniziativa economica¹².

Ancora più solerte è stato il Consiglio nazionale slovacco che con legge costituzionale n. 493 approvata l'8 dicembre 2011 ed entrata in vigore il 1° marzo 2012 ha introdotto, in maniera simile a quanto previsto dalla legge *Sulle finanze pubbliche* della

¹¹ Il novellato art. 148 Cost. stabilisce che «entrate e spese dei bilanci dello Stato devono essere in equilibrio nel medio termine, senza indebitamento, o le entrate devono superare le spese. La temporanea deviazione da tale principio è consentita solo quando delle circostanze eccezionali toccano lo Stato. I modi e i tempi di attuazione del principio di cui al comma precedente, i criteri per determinare le circostanze eccezionali, e le procedure da seguire quando si presentano tali circostanze, sono disciplinati in dettaglio da una legge adottata dall'Assemblea nazionale con la maggioranza dei due terzi di tutti i deputati». Tali disposizioni entreranno in vigore a partire dalla legge di bilancio dello Stato per l'anno 2015.

¹² Si v. la sent. n. U-II-1/12, U-II-2/12, del 17.12.12. La Corte costituzionale ha ritenuto che «*unconstitutional consequences would occur due to the suspension of the implementation or rejection of the Slovene National Holding Company Act (EPA 516-VI) and the Measures of the Republic of Slovenia to Strengthen the Stability of Banks Act (EPA 637-VI) in a referendum. The right to request a referendum determined in the second par. of Art. 90 of the Const. is an important constitutional right enabling an individual issue regulated by a law to be decided on by voters in a referendum. By such, they directly exercise the power which they otherwise exercise indirectly through elected representatives in the National Assembly (the second sentence of the second par. of art. 3 of the Const.) [...] The efficient functioning of the state in guaranteeing the exercise of its vital functions and ensuring the right to social security (the first par. of art. 50 of the Const.), health care (the first and second par. of art. 51 of the Const.), the rights of disabled persons (art. 52 of the Const.), and other human rights, inter alia, the right to free enterprise (the first par. of art. 74 of the Const.) and to security of employment (art. 66 of the Const.), are constitutional values that carry a very important weight and as such require adequate constitutional protection. The constitutionally protected values of the responsibility of the state to implement the international law obligations it has adopted (art. 8 of the Const.) and to ensure the effectiveness of the legal order of the EU in its territory (the third par. of art. 3.a of the Const.) are also of equal importance*». Si v. la tr. ingl. della sentenza sul sito ufficiale della Corte costituzionale: www.us-rs.si/en/.

Polonia, un meccanismo di allerta e di rientro da un eccessivo debito pubblico fissando delle soglie al 50% - 53% - 55% - 57% fino al 60% del PIL. A ogni soglia scattano automaticamente limiti cumulabili sempre più rigidi al bilancio dello Stato¹³.

Disposizioni che sono già state applicate in Slovacchia a partire dallo scorso aprile quando il debito pubblico è salito ad oltre il 52% del PIL e che tuttavia appaiono ancora insufficienti se si considerano le previsioni elaborate dalla Commissione europea, nel quadro del "Meccanismo di allerta" ai sensi degli artt. 3 e 4 del Regolamento n. 1176/2011, secondo le quali il *deficit* di bilancio per il 2014 salirà ancora, rendendo necessarie ulteriori misure di rigore economico¹⁴.

La Polonia che non ha ancora adottato l'euro, costituisce forse un'eccezione tra i Paesi di quest'area, poiché, quantomeno fino a qualche mese fa, non sembrava essere stata toccata dalla crisi.

Il Governo liberale di Donald Tusk, senza una vera opposizione a sinistra, seppure tra mille difficoltà e con molta cautela sta operando per un avvicinamento alla zona euro.

Anche per la Polonia, come per molti Paesi che non hanno ancora adottato la moneta unica, la ratifica del TSCG ha riguardato solo il Titolo V e, sebbene al momento non sia stata ancora affrontata la questione di una revisione della Costituzione per recepire il principio del "pareggio di bilancio", occorre sottolineare come la Costituzione del 1997 abbia previsto all'art. 216 Cost. che il debito pubblico non possa superare i 3/5 del PIL annuo.

Questa disposizione è stata rafforzata dalle previsioni della legge *Sulle finanze pubbliche* che ha fissato delle "soglie di allerta" o degli "scalini di prudenza" al raggiungimento di determinati livelli del debito pubblico fissati al 50% - 55% e 60% del PIL¹⁵.

Il loro superamento comporta l'adozione di politiche sempre più restrittive volte a correggere il disavanzo.

Nonostante si sia manifestato nel corso del dibattito per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del TSCG una forte opposizione da parte della destra conservatrice del partito "Diritto e Giustizia", guidato dall'ex Primo Ministro Jarosław

¹³ La l. cost. n. 493/2011 (ústavný zákon n. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti) stabilisce che il limite del debito pubblico al 60% del PIL resterà in vigore fino al 31.12.2017. A partire dal 1.1.2018 le "soglie di allerta" saranno progressivamente abbassate ogni anno di un punto percentuale fino a raggiungere, a partire dal 1.1.2028, il limite massimo del 50% del PIL. Fra le misure previste a ogni "soglia di allerta" si segnala che al raggiungimento del 50% del PIL il Ministero delle Finanze deve presentare in Parlamento una relazione nella quale spiega le ragioni di un tale indebitamento e indica le misure ritenute necessarie per ridurlo. Al raggiungimento del 53% del PIL lo stesso Ministero deve tagliare del 3% le spese complessive previste dalla legge di bilancio, salvo alcune spese destinate al finanziamento dei programmi comuni dell'UE e dello Stato slovacco o a fronteggiare le calamità naturali. Il Governo inoltre deve presentare in Parlamento una serie di misure atte a riportare il debito pubblico al di sotto di tale soglia e automaticamente ridurre lo stipendio dei suoi componenti, riportandolo al livello precedente l'ultimo aumento. Al raggiungimento di un debito pubblico pari al 55% del PIL viene bloccato ogni aumento delle spese di bilancio per l'anno successivo e al raggiungimento del 57% del PIL il Governo deve presentare in Parlamento un disegno di legge di bilancio dello Stato in pareggio. Se il debito sale infine al 60% del PIL oltre alle misure già indicate il Governo deve presentarsi dinanzi all'Assemblea nazionale per chiedere la fiducia.

¹⁴ Cfr. Commissione europea *Alert Mechanism Report 2014*, COM(2013), 790 fin., 13.11.2013.

¹⁵ La legge *Sulle finanze pubbliche* del 27.8.2009 (Ustawa o Finansach publicznych z 27.08.2009, Dz. U. n. 157, poz. 1240 del 24.9.2009, testo consolidato Dz. U. z 2013 r. poz. 938) ha stabilito che il superamento della soglia del 50% del PIL obbliga il Governo a presentare un disegno di legge di bilancio con un disavanzo non superiore a quello previsto nell'anno precedente, mentre il superamento della soglia del 55% del PIL obbliga il Governo a presentare in Parlamento un disegno di legge di bilancio nel quale sono previste misure tali da ridurre il debito pubblico rispetto al PIL. Infine se è raggiunta la soglia del 60% del PIL il Governo è obbligato ad elaborare un bilancio in pareggio o in *surplus*.

Kaczyński, che ha anche fatto ricorso al Tribunale costituzionale¹⁶, la recente approvazione di alcune modifiche alla legge *Sulle finanze pubbliche* entrate in vigore a partire dal 2013 che rafforzano il ruolo del Governo e del Ministero delle Finanze nell'elaborazione del bilancio dello Stato in un quadro di programmazione finanziaria pluriennale, indicano la volontà di questo Paese di perseguire il processo di integrazione economica rispettando però, nel contempo, l'esigenza ritenuta primaria della crescita economica.

In quest'ottica, il 3 ottobre 2013 il Governo polacco ha presentato un disegno di legge volto a modificare la legge *Sulle finanze pubbliche* che lo vincola all'adozione di politiche economiche sempre più restrittive al raggiungimento delle c.d. "soglie di allerta" già ricordate, dopo che a luglio il Parlamento ne aveva sospeso la vigenza con l. del 26 luglio 2013 (Dz. U. 19 ag. 2013, poz. 938) per gli anni finanziari 2013 e 2014 al fine di consentire un aumento del *deficit* di bilancio pur in presenza di un debito pubblico che ha ormai superato il 58% del PIL. In base alle nuove disposizioni, in tempi di finanza pubblica relativamente stabile, anziché obbligare il Governo ad adottare misure rigorose atte a ridurre la spesa, sarà consentito un aumento anticiclico della spesa che tuttavia non potrà aumentare con un tasso superiore a quello della crescita media del PIL calcolata su un periodo di otto anni che comprendono i sei anni precedenti la legge di bilancio in questione e le previsioni di crescita per l'anno corrente e l'anno successivo. Resta fermo tuttavia l'obbligo da parte del Governo di procedere, seppure in tempi più lunghi e attraverso misure meno rigide, alla riduzione del debito pubblico al di sotto della soglia del 60% del PIL. A tal fine sono state previste ulteriori "soglie di allerta" a partire da un livello di debito pubblico pari al 43% e al 48% del PIL¹⁷.

Ben diverso è l'atteggiamento dei Governi della Repubblica ceca e dell'Ungheria, entrambe fortemente critici sul processo d'integrazione economica dell'Unione.

Come è noto, la Repubblica ceca non ha firmato il TSCG e sebbene abbia nell'ex Presidente della Repubblica, Václav Klaus, un fiero oppositore, il Partito democratico civico (ODS) dell'ex Primo Ministro Petr Nečas si è impegnato, insieme all'alleato di Governo, il partito "Tradizione, responsabilità, prosperità" (TOP 09)¹⁸, a riprendere il

¹⁶ Si v. le sent. del Tribunale costituzionale del 21 maggio 2013, K 11/13 e K 12/13. L'Alta Corte si è pronunciata su due distinti ricorsi presentati rispettivamente nel marzo e nell'aprile 2013 dai gruppi parlamentari di "Diritto e Giustizia" del Sejm e del Senato. Secondo questo partito politico il TSCG richiederebbe un trasferimento di ulteriori competenze all'Unione europea e, per la sua ratifica, necessiterebbe di una maggioranza dei 2/3 di entrambe le Camere ai sensi dell'art. 90 Cost e non la maggioranza semplice ex art. 89 Cost. Si osservi che l'Alta Corte respingendo i ricorsi non si è pronunciata nel merito rilevando come la Polonia abbia ratificato tale Accordo limitatamente al Titolo V.

¹⁷ Di particolare interesse sono le motivazioni adottate dal Governo Tusk a sostegno di tale decisione. Esso infatti ha osservato come le vigenti disposizioni siano troppo rigide e, di fatto, procicliche, rendendo più difficile il contenimento del debito pubblico. Come confermato dall'*Effective action report* della Commissione europea del 1.10.2013, tali misure sono in sintonia con le raccomandazioni del Consiglio del 21.6.2013 e le disposizioni della direttiva del Consiglio 2011/85/UE inerente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Secondo tale *Report* «si prevede che [tali regole, insieme ad altre riforme strutturali, saranno in grado] di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche in Polonia e correggere i possibili squilibri eccessivi. Allo stesso tempo, lo "stabilizing expenditure rule" non dovrebbe causare un eccessivo inasprimento della politica fiscale, soprattutto in condizioni di grave recessione economica».

¹⁸ Il programma elettorale di TOP 09 è stato incentrato su questioni sociali, l'educazione e la cultura. Il Partito ha sostenuto inoltre una politica a favore dell'integrazione economica e monetaria europea e auspicato la firma del TSCG. A tal proposito, nel corso della campagna elettorale, ha affermato la necessità di introdurre nell'ordinamento norme particolarmente severe volte ad assicurare l'equilibrio di bilancio e un *deficit* annuale massimo non superiore allo 0,5% del PIL. Tale formazione politica che alle elezioni ha ottenuto solo l'11,99% dei voti (alle precedenti elezioni del 2010 aveva conseguito il 16,71% dei voti) è la più impegnata in favore dell'UE in un clima generale di disaffezione. Per un primo commento dei risultati elettorali si v. C. DELOY, *L'opposition social-démocrate favorite des élections législatives anticipées en République tchèque*, in *Fondation Robert Schuman*, cit.

cammino europeo dopo le elezioni della Camera dei deputati previste per il 25 e 26 ottobre 2013.

Un impegno non condiviso in maniera così prioritaria dal Partito socialdemocratico (ČSSD), guidato dall'ex Ministro delle Finanze (2002-2006), Bohuslav Sobotka, e che è uscito vincente, seppure di stretta misura, da queste consultazioni elettorali avendo conquistato il 20,45% dei voti, mentre l'ODS, travolto dagli scandali, è stato pesantemente penalizzato dall'elettorato avendo ottenuto solo il 7,72% dei consensi.

Il ČSSD dovrà dar vita a un Governo di coalizione in un quadro politico complesso ove la formazione populista e antisistema fondata nel maggio 2012 dal miliardario Andrej Babiš, ha conquistato ben il 18,65% dei voti divenendo la seconda forza del Paese.

Una situazione politica assai difficile aggravata dalla recessione economica che si è manifestata dal 2011 e che tuttavia non ha impedito ai Governi di perseguire attraverso politiche economiche molto rigorose il rientro da una procedura per disavanzo eccessivo prevista proprio per il 2013.

Come sottolineato dal *Programma di convergenza* dell'aprile 2013, in vista di questo obiettivo, il 10 ottobre 2012 il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale *Sulla responsabilità fiscale*, già approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura e che attualmente attende di essere adottato in via definitiva, nonché un disegno di legge applicativo *Sulle regole di responsabilità fiscale*.

Sull'esempio della Polonia e della Slovacchia anche il disegno di legge costituzionale *Sulla responsabilità fiscale* in discussione presso il Parlamento della Repubblica ceca prevede un limite massimo al debito pubblico fissato al 60% del PIL e diverse "soglie di allerta" o "scalini di prudenza" intermedi¹⁹.

L'Ungheria del Primo Ministro Viktor Orbán, che per fronteggiare una gravissima crisi economica ha dovuto fare ricorso agli aiuti del FMI, dell'UE e della BM, ha ratificato il TSCG limitatamente al Titolo V e ha, a più riprese, modificato la Costituzione sia nel 2011 che nel 2013 introducendo severe regole di bilancio.

L'art. 36 L.F. stabilisce infatti che, ad esclusione di situazioni di eccezione o del perdurare dello stato di recessione dell'economia nazionale, l'Assemblea non possa adottare una legge di bilancio dello Stato che permetta al debito pubblico di superare la metà del PIL. Negli anni in cui il debito pubblico ecceda tale soglia, l'Assemblea «può solo adottare leggi sul bilancio dello Stato che prescrivono una riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL».

Inoltre, l'art. 37 L.F. ribadisce che, sempre ad esclusione delle situazioni già ricordate, nel periodo in cui viene data attuazione al bilancio, fino a quando il debito pubblico eccede la metà del PIL, «non [possa] essere assunto alcun debito o obbligo finanziario che consenta alla percentuale del debito pubblico rispetto al PIL di superare il livello dell'anno precedente».

In un Paese che ha ormai raggiunto un livello di debito pubblico superiore all'80% del PIL, il c. 4 dell'art. 37 L.F. prevede poi una pesantissima limitazione dei poteri di controllo della Corte costituzionale stabilendo che, fino a quando il debito pubblico supererà la soglia del 50% del PIL, l'Alta Corte potrà sindacare «le leggi sul bilancio dello Stato e la loro esecuzione, i tributi nazionali, le tasse, le pensioni e i contributi pensionistici, le norme doganali e i limiti nazionali all'imposizione locale rispetto alla legge fondamentale [...] solo a causa della violazione del diritto alla vita e alla dignità umana, del diritto alla protezione dei dati personali, della libertà di manifestazione del pensiero, della coscienza e del credo religioso, e rispetto ai diritti connessi alla cittadinanza ungherese».

Disposizioni rese ancor più restrittive con la revisione costituzionale del 2013 che stabilisce al c. 5 dell'art. 37 L.F. che qualora entrassero in vigore, per un determinato

¹⁹ Si v. Vláda návrh zákona o rozpočtové odpovědnosti – EU, Sněmovní tisk 821, del 10.10.2013.

periodo, delle norme (anche eventualmente incostituzionali) adottate nel caso di superamento del limite posto al debito pubblico, queste continueranno a essere applicate per tutto il periodo prefissato, nonostante il debito pubblico non superi più il 50% del PIL.

Mentre il nuovo c. 6 dell'art. 37 L.F. prevede che, se il debito pubblico è superiore al limite stabilito, ogni onere finanziario derivante da una decisione della Corte costituzionale, della Corte di giustizia dell'UE o di una qualsiasi altra corte od organo esecutivo ed eccedente gli eventuali stanziamenti fissati dalla legge di bilancio sarà coperto con un contributo apposito «esclusivamente ed esplicitamente legato all'adempimento di tale obbligo»²⁰.

In ultimo, l'art. 44 L.F. conferisce al Consiglio di bilancio (Kölségvetési Tanács) — organo istituito nel 2009 dalla legge *Sulla responsabilità finanziaria* (n. LXXV, del 17 nov. 2008 revisionata nel 2010) e attualmente disciplinato dalla legge cardinale *Sulla stabilità economica dell'Ungheria* n. CXCV del 23 dic. 2011 — il compito di verificare la conformità del disegno di legge di bilancio con i c. 4 e 5 dell'art. 36 L.F. Si tratta però di un potere di veto sostanziale che acquista una particolare forza in considerazione del fatto che il c. 3 dell'art. 3 L.F. consente al Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente l'Assemblea in caso di mancata approvazione del bilancio entro il 31 marzo.

L'Ungheria, a prezzo di notevoli sacrifici, è riuscita quest'anno a rientrare da una procedura per disavanzo eccessivo avviata nel 2004.

Resta da rilevare come, insieme alle nuove disposizioni sulle finanze pubbliche, le recenti ampie modifiche del testo costituzionale ungherese hanno destato molte preoccupazioni per una deriva autoritaria dell'ordinamento²¹.

Per quanto riguarda il Sud dell'Europa, se la Bulgaria colpita da una grave crisi economica e istituzionale non ha finora ratificato il TSCG e ha procrastinato nel tempo

²⁰ Sul punto si v. le considerazioni espresse dalla *Commissione per la democrazia attraverso il diritto* del Consiglio d'Europa nel CDL-AD(2013)012 del 17.6.2013 ove si osserva che tali limitazioni alle competenze della Corte costituzionale costituiscono «un attacco diretto alla supremazia della Legge fondamentale» (par. 113) e alla protezione dei diritti. È poi particolarmente odioso il fatto che l'obiettivo di un debito pubblico non superiore al 50% del PIL sia considerato assolutamente primario per lo Stato tanto da poter essere perseguito persino con leggi incostituzionali (par. 111) le quali, ai sensi del c. 5 dell'art. 37 L.F., sono destinate a restare in vigore ben oltre il tempo necessario al superamento delle difficoltà finanziarie. In ultimo, le disposizioni del c. 6 dell'art. 37 L.F. rappresentano una chiara «violazione all'indipendenza dei giudici» e un'indebita pressione nei loro confronti perché questi ultimi appariranno come i responsabili dell'imposizione di nuove tasse mentre tale responsabilità è del Governo o del Parlamento per aver adottato atti contrari alla Costituzione o al diritto dell'Unione europea (par. 124). Si osservi che tale revisione dell'art. 37 Cost. interviene dopo un lungo braccio di ferro tra il Governo Orbán, la Corte costituzionale, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea sul repentino abbassamento dell'età pensionabile dei giudici da 70 a 62 anni, avvenuto sulla base del c. 2 dell'art. 26 Cost. e degli artt. 12 e 13 delle Disposizioni transitorie del nuovo testo costituzionale del 2011 che ha determinato il pensionamento di 274 giudici in sei mesi. La Corte costituzionale con sentenza del 16.7.2012 ha dichiarato incostituzionale, con effetto retroattivo, gli artt. 90 (ha), e 230 della Legge cardinale CLXII/2011 *Sullo status giuridico e la remunerazione dei giudici*, richiedendo il reintegro dei giudici. Infine, la CGUE con sentenza del 6.11.2012, causa C-286/12 *Commissione c. Ungheria*, ha condannato l'Ungheria per violazione dell'art. 2 e 6(1) della Direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27.11.2000.

²¹ Si v. V. LUBELLO, *Ungheria. Flusso di modifiche della Legge fondamentale*, in *DPCE online*, n. 2, 2013; A.A.V.V., *La loi fondamentale hongroise du 1er janvier 2012*, in *Revue Est Europe*, n. spec. 1, 2012, www.est-europa.univ-pau.fr; A.-E. COURRIER, *À propos des «événements politiques en Hongrie»... quelques clés pour en comprendre le débat juridique*, in *RIDC*, n. 1, 2012, pp. 310 e ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012; K. KEMEL, *Ungheria: primi appunti sull'adozione della nuova Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 6.5.2011. Sulle reazioni degli organismi internazionali e soprannazionali europei si v. M.P. IADICICCO, *Il rispetto del principio democratico da parte degli Stati europei: quale ruolo per l'Unione europea?*, in *AIC*, n. 3, 2012; M. SALVETTI, *L'Ungheria e la nuova Costituzione che preoccupa l'Europa*, in *AIC*, n. 1, 2012; E. SORDA, *Ungheria. Approvata la nuova Costituzione*, in *DPCE online*, n. 3, 2011; e da ultime si v. le Risoluzioni del Parlamento europeo P7_TA(2013)3015 del 3.7.2013 e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1941(2013) del 25.6.2013.

l'adempimento dei requisiti per l'adesione all'euro²², la Romania che ha dovuto ricorrere all'aiuto del FMI, dell'UE e della BM è, al contrario, impegnata a soddisfare i requisiti per l'adozione della moneta unica.

Entrambe le principali forze politiche, il Partito socialdemocratico del Primo Ministro, Victor Ponta, e il Partito democratico liberale del Presidente della Repubblica, Traian Băsescu, nonostante il lacerante confronto politico che si protrae da anni in una difficile coabitazione che ha fatto temere per la tenuta delle istituzioni democratiche²³, sono concordi nel sostenere la via del rigore economico avviato dai precedenti Governi guidati dal Primo Ministro Emil Boc.

In questo sforzo di adattamento dell'ordinamento interno alle regole dell'Unione il Parlamento romeno ha approvato, quasi all'unanimità, la legge di autorizzazione alla ratifica del TSCG, dichiarando sin d'ora di considerarsi vincolato da ogni sua parte sebbene non abbia ancora adottato l'euro.

La legge organica n. 500 dell'11 luglio 2002 *Sulle finanze pubbliche*, già più volte emendata e soprattutto la legge n. 69 del 2010 *Sulla responsabilità fiscale e di bilancio* hanno stabilito tempi, procedure e principi cui devono attenersi le leggi di bilancio dello Stato²⁴.

In particolare l'art. 6 della l. n. 69/2010 stabilisce, ad esempio, che fino a quando non si registra un *surplus* di bilancio nell'anno precedente, il Governo è tenuto a contenere le spese previste dal bilancio generale consolidato al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale. Regole che hanno consentito al Paese, a prezzo di pesanti sacrifici, di rientrare quest'anno da una procedura per disavanzo eccessivo²⁵.

Ma l'impegno della Romania a raggiungere, quanto prima, le condizioni necessarie per adottare la moneta unica ha anche indotto il Governo Boc a presentare un ampio progetto di revisione costituzionale, non approvato dal Parlamento che, tra le numerose altre disposizioni, recepisce all'art. 138 Cost. i criteri di Maastricht (vale a dire il limite del 3% del PIL del *deficit* di bilancio annuale e del 60% del PIL del debito pubblico).

Un impegno che è stato raccolto dall'attuale Governo Ponta che ha aperto un *Forum* su un ampio progetto di revisione della Costituzione riguardante anche una nuova disciplina del bilancio dello Stato²⁶.

²² In apparenza la situazione finanziaria della Bulgaria sembra non destare preoccupazioni. Le politiche di rigore attuate dai Governi hanno mantenuto il debito pubblico al di sotto del 20% del PIL mentre il *deficit* di bilancio non supera l'1,3% del PIL. Resta tuttavia da rilevare come l'economia risulti essere complessivamente fragile e caratterizzata da un elevato tasso di disoccupazione e da una povertà diffusa. Sul punto si v. i dati ufficiali della Commissione europea relativi al 2011 su *Povertà ed emarginazione* in http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_it.htm dai quali risulta che la Bulgaria è il Paese dell'Unione con il tasso più elevato di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale pari al 47%, mentre la corruzione è in costante aumento. Dati che in questi ultimi anni sono andati peggiorando fino all'attuale crisi politica e sociale. Si v. le Raccomandazioni della Commissione concernenti il *Programma nazionale di riforma per il 2013* e *Sul programma di convergenza per il 2012-2016* (COM(2013) 352 fin.) del 29.5.2013, nonché il *Rapport della Commissione Sur les progrès réalisés par la Bulgarie à titre du MCV* (COM (2012) 411 fin.) del 18.7.2012. Nel quale sono messi in rilievo le gravi lacune e le inadempienze in materia di lotta alla corruzione e di autonomia del potere giudiziario.

²³ Si v. l'appello sottoscritto da numerosi studiosi europei *Cessons d'ignorer la crise démocratique en Roumanie*, in *Le Monde*, 24.7.2012.

²⁴ Si v. la l. org. n. 500 dell'11.7.2002 *privind finanțele publice*, pub. nel *M.O.* n. 597 del 13.8.2002; e la l. n. 69 del 16.4.2010 *responsabilității fiscal-bugetare*, pub. nel *M.O.* n. 252 del 20.4.2010.

²⁵ Cfr. Decisione del Consiglio del 21.6.2013 *che abroga la decisione 2009/590/CE sull'esistenza di un deficit eccessivo in Romania*, in GUE L 173, del 26.6.2013.

²⁶ Si v. il sito forumconstitutional2013.ro.

Da questa breve nota introduttiva si può osservare come i PECO, spesso a costo di pesanti sacrifici economici e sociali, stiano affrontando la crisi economica e finanziaria e come si stiano impegnando a riportare i rispettivi bilanci nei parametri richiesti dall'Unione.

Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio i diversi processi di bilancio e le regole sempre più stringenti che in questi ultimi anni sono state adottate, tuttavia mi pare doveroso fare alcune considerazioni conclusive.

Innanzitutto, si può sottolineare come gli Stati membri, non solo di questa parte d'Europa, stiano incontrando difficoltà sempre crescenti nel produrre modelli di sviluppo inclusivi e stabili e nel mantenere la coesione sociale.

Nonostante gli ambiziosi obiettivi assunti dall'Unione con la strategia *Europa 2020*, approvata dal Consiglio europeo nel giugno 2010²⁷, volti a rafforzare l'occupazione, la ricerca, l'innovazione, ad affrontare il cambiamento climatico e le problematiche connesse allo sfruttamento dell'energia e a sviluppare l'istruzione e la lotta contro la povertà, non si può non rilevare come gli Stati membri, ed in particolare i PECO, siano attualmente lontani dal raggiungere tali traguardi, incalzati dagli obblighi, divenuti prioritari, dei vincoli di bilancio. Non v'è dubbio che il "modello sociale europeo" considerato, a giusto titolo, uno dei principali successi dell'Unione si stia appannando e, con esso, le grandi speranze che al di là della "cortina di ferro" vi erano state risposte²⁸.

Per alcuni di questi Paesi inoltre le difficili condizioni economiche e sociali hanno senza dubbio contribuito ad arrestare e, talvolta invertire, il processo di democratizzazione avviato e consolidato proprio grazie all'adesione all'Unione. Le violazioni dei principi dello Stato di diritto e dei valori democratici che si manifestano, ad esempio, in Bulgaria, in Romania e in Ungheria stanno destando crescenti preoccupazioni in Europa²⁹.

In secondo luogo, si può porre in rilievo come i Governi dei PECO, allarmati dalla crisi economica e vincolati agli obblighi europei, tendano da un lato a ridurre gli spazi, invero sovente molto modesti, dell'autonomia finanziaria degli enti statali decentrati e degli enti territoriali, avviando un percorso inverso di "ricentralizzazione" dell'organizzazione

²⁷ Si v. la Comunicazione della Commissione europea "Europa 2020" dal titolo "*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*" Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 def. Gli Stati membri hanno fissato per il 2020 il raggiungimento di obiettivi comuni molto stringenti quali: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; le emissioni di gas a effetto serra devono essere ridotte almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia dell'Unione deve essere portata al 20% e l'efficienza energetica deve migliorare del 20%; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% rispetto al 2010 e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno, sempre rispetto al 2010, devono essere a rischio di povertà.

²⁸ Sul tema da ultimo si v. le dichiarazioni rilasciate dal Presidente del PE, Martin Schulz, il quale facendosi interprete di un orientamento espresso da tempo dall'Europarlamento ha sottolineato come «un consolidamento sostenibile dei bilanci pubblici funziona solo con investimenti, crescita, occupazione, che rafforzano il consumo. La crescita è vitale contro gli squilibri macroeconomici». Cfr. A. TARQUINI, "*Il vero problema è il diktat sul rigore cancelliamolo e ci sarà crescita per tutti*", in *la Repubblica*, 15.11.2013, p. 35.

²⁹ Si v. I. BOULIN-GHICA, *Fragilité de la démocratie dans certains États membres d'Europe centrale et orientale: une épreuve pour l'Europe?*, in *Question d'Europe*, n. 272, 2.4.2013, *Fondation Robert Schuman*, cit.

dello Stato³⁰ e, in alcuni casi, ad arrestare il processo di liberalizzazione dell'economia³¹.

In ultimo, lo studio delle riforme introdotte nel procedimento di formazione e approvazione della legge di bilancio dei PECO evidenzia come queste abbiano mirato a rafforzare il Governo quale organo centrale del processo di bilancio e non solo nella sua fase di elaborazione.

Ciò ha ridotto ulteriormente le possibilità d'intervento e di controllo dei Parlamenti sulla legge di bilancio in Paesi di nuova democrazia i cui ordinamenti costituzionali hanno fatto della centralità delle Assemblee elettive l'espressione più significativa dell'avvenuto abbattimento del regime comunista. Un *deficit* di democrazia a livello nazionale che si viene sommando al *deficit* di democrazia dell'Unione europea e, come è già stato messo in evidenza, in particolare dell'Unione monetaria ove, sotto l'incalzare della crisi economica, sono state privilegiate le sedi intergovernative (nelle quali l'influenza degli Stati grandi ed economicamente forti cresce sempre di più) a scapito di quelle comunitarie³².

I PECO avvertono con crescente disagio questa situazione che li pone ai margini del processo decisionale europeo su questioni fondamentali per la vita dei loro cittadini.

Di questo si è fatto interprete anche il Presidente della Commissione Barroso che nel discorso sullo stato dell'Unione già ricordato ha auspicato l'avvio di un dibattito, prima delle elezioni del Parlamento europeo, su come «consolidare ed approfondire il metodo e l'approccio comunitario soprattutto nell'ambito dell'Unione economica e monetaria»³³.

Una proposta che non possiamo non condividere anche alla luce delle grandi aspettative che il "ritorno in Europa" ha suscitato nei cittadini dell'est.

** Università di Genova

³⁰ Cfr. M.-Ch. STECKEL ASSOUIRE, *Le partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne*, in *RFFP*, n. 121, 2013, pp. 63 e ss.; e É. OLIVA, *Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux*, in *ibidem*, n. 117, 2012, pp. 31 e ss. L'A., in proposito, riporta una riflessione di Landbeck secondo il quale «*si Sisyphé avait été juriste, nul doute que l'objectif d'équilibre eut été sa pierre*». Cfr. D. LANDBECK, *Les principes budgétaires locaux*, Paris, PUAM, 2001, p. 131. Per una riflessione dottrinale si v. M. BOUVIER, *L'intégration financière des collectivités locales versus recentralisation*, in *ibidem*, n. 121, 2013, pp. 15 e ss.

³¹ Sul tema si v. M. EHL, *Státně plánovaná střední Evropa*, in *Hospodářské noviny*, del 16.9.2013, tr. it. in *Presseurope*, in www.presseurop.eu/it, il quale conclude amaramente: «pare che, a lungo termine, la democrazia liberale nell'Europa centrale sia diventata la più grande vittima della crisi. Resta soltanto da capire se questo stesso destino non incomba anche sull'economia liberale».

³² Fra i numerosi contributi sul tema si v. O. CLERC, *Les traités SCG et MES et la participation des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau?*, in *R.A.E.-L.E.A.*, n. 4, 2012, pp. 759 e ss. per il quale «*ces traités, adoptés à la faveur de la crise avec une recherche maximale d'efficacité, marginalisent fortement le rôle des Parlements nationaux dans la gouvernance économique européenne en affectant sévèrement les compétences budgétaires des États et, par voie de conséquence, le leurs. Cette situation, caractéristique d'une résurgence du déficit démocratique de la construction européenne, ne devrait toutefois pas perdurer*» (p. 771); J.-V. LOUIS, *L'union économique et monétaire de Maastricht à la crise*, in *ibidem*, n. 1, 2012, pp. 57 e ss. che conclude il suo saggio rilevando che «*quant aux exigences de la solidarité au sein de l'UEM, il ne peut durablement y être satisfait sans un développement vers une union politique qui comprendrait des formules assurant une légitimité démocratique accrue aux institutions et qui tiendrait compte de l'ensemble des intérêts en cause, en évitant l'aliéna moral*» (p. 82). Cfr. anche Y. BERTONCINI, *Zone euro et démocratie(s): un débat en trompe l'œil*, in *Notre Europe*, cit., 18.7.2013, pp. 1-30; J. DELORS, *Repenser l'UEM «repositiver» la Grande Europe*, in *ibidem*, 28.6.2013, pp. 1-6; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *AIC*, n. 2, 2013, pp. 1-13; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozone e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 5.12.2012, www.federalismi.it, pp. 1-21; e sulla prima riunione della conferenza interparlamentare cfr. V. KREILINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe*, cit., oct. 2013, pp. 1-28.

³³ Si v. J. M. DURÃO BARROSO, *op. cit.*, p. 10.