

Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione *

di Corrado Caruso**
(14 luglio 2015)

Sommario: 1. Alle origini del modello economico europeo: la *Stabilitätsgemeinschaft*. - 2. La *governance* economica al tempo della crisi. - 3. Il federalismo esecutivo europeo e la possibilità di una comparazione. - 4. Cronaca di una divergenza annunciata: dinamiche centripete europee ed esperienza statunitense. - 5. L'archetipo del federalismo esecutivo: l'esperienza tedesca. - 6. Oltre la *governance*: l'orizzonte del *government*

1. Alle origini del modello economico europeo: la *Stabilitätsgemeinschaft*

La crisi economica si è tradotta, nello spazio pubblico europeo, in una crisi istituzionale dell'Unione. Una crisi per certi versi inevitabile, se si pensa all'assetto della *governance* economico-monetaria, risultato compromissorio della separazione, a partire dal Trattato di Maastricht, tra politica monetaria, lasciata a un'istituzione sovranazionale, e politica economica, gestita attraverso procedure di coordinamento intergovernativo¹. Sono emersi, infatti, i limiti dell'approccio teorico che storicamente ha fornito giustificazione politica alle dinamiche organizzative europee. Fin dalla Dichiarazione del Ministro degli Esteri Schuman alla vigilia del Trattato di Parigi del 1951, che pose le basi per l'istituzione della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, l'integrazione europea non è stata il prodotto di «une construction d'ensemble», ma di «réalisations concrètes» portate avanti da *élites* politico-burocratiche (Schuman 1950).

La politica monnetiana dei piccoli passi ha rappresentato la pratica conseguenza della dottrina funzionalista; tale orientamento, elaborato in origine nell'ambito della comunità internazionale, insisteva sulla necessità di istituire organismi, composti da personale altamente qualificato e selezionato dai governi nazionali, ai quali delegare funzioni tipiche degli apparati statali. La proliferazione di queste autorità nei settori più disparati avrebbe condotto allo sviluppo di una cooperazione orizzontale tra Stati, volta alla prestazione di servizi e indipendente dal controllo esterno di un soggetto politico centrale (Mitrany 1945, 32 e ss.).

In Europa, tuttavia, tali organismi internazionali, riconducibili pur sempre alle volontà dei singoli Stati, avrebbero condotto a una frammentazione nazionale pericolosa per il mantenimento della ritrovata unità europea: da qui la necessità di costruire tali organizzazioni come autorità sovranazionali tecnocratiche, indipendenti dalle volontà statali, e capaci di assumere autonome decisioni nelle materie delegate. L'azione di tali istituzioni, rivolta in origine alla regolazione economica, si sarebbe gradualmente e

* Scritto sottoposto a *referee*, già pubblicato come *Research paper* per il Centro Studi sul Federalismo su http://www.csfederalismo.it/attachments/2813_RP-CSF_Caruso_VincoliBilancioDinamicaFederale_Luglio2015.pdf.

¹ Nella dinamica intergovernativa, il ruolo di impulso è lasciato al Consiglio europeo, co-adiuvato dal Consiglio, con funzioni meramente tecnico-amministrative lasciate alla Commissione e tendenziale esclusione della Corte di Giustizia (Dehousse-Boussageut 2014, 9)

inevitabilmente estesa anche ad altri campi, creando così un effetto di *spill-over*, capace di unificare le aree da regolare e di diluire gli interessi funzionali e settoriali nell'interesse generale della comunità. Le organizzazioni settoriali avrebbero così fondato, progressivamente, una comunità politica unitaria (in tal senso il "padre" del neo-funzionalismo, Haas 1958).

La dottrina neo-funzionalista ha scandito le tappe dell'integrazione europea. Dal punto di vista teorico (prima), e sul piano politico (poi), ha avuto la meglio sul tentativo federalista di dare inizio ad un accentramento fondato su istituzioni *politiche* di tipo para-statale legittimate democraticamente². Mezzo pratico della realizzazione della dottrina neo-funzionalista è stata l'integrazione *negativa*, condotta attraverso un processo a-politico strumentale alla creazione, al mantenimento e allo sviluppo del mercato europeo. Persino l'Unione monetaria, auspicata dal Rapporto Delors e poi incorporata nel Trattato di Maastricht³, è stata concepita quale misura di perfezionamento del mercato unico, per abbattere i residui ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei capitali⁴.

In questo contesto, la scelta di lasciare al coordinamento dei singoli governi nazionali l'adozione delle linee guida in materia di politica economica, presa a Maastricht e formalizzata nel relativo trattato (ed ereditata dal Trattato di Lisbona⁵), ha rappresentato la necessaria contropartita alla comunitarizzazione delle politiche monetarie (S. Fabbrini 2013, 1008, Caruso-Morvillo 2014, 711). Storicamente, è stato questo un compromesso tra chi (francesi *en tête*) voleva mantenere la sovranità statale nelle scelte fondamentali di politica economica, e quanti (tedeschi in prima linea), invece, miravano ad una centralizzazione delle politiche monetarie, con conseguente istituzione di un organo *ad hoc*, indipendente e neutrale rispetto alle istituzioni politiche nazionali.

Le diverse posizioni espresse al momento della redazione del Trattato di Maastricht non devono però essere concepite esclusivamente nei termini di una *lotta per la sovranità*, di un conflitto cioè intorno a distinte modalità di integrazione. Le divergenze celavano, piuttosto, anche uno specifico modo di intendere compiti e funzioni del potere pubblico e,

2 Funzionalismo e federalismo hanno tradizionalmente rappresentato i poli entro cui si è sviluppato il discorso sull'integrazione europea. Pur condividendo l'obiettivo di fondo di una unificazione sovranazionale, i due approcci si differenziano per il metodo da seguire: mentre il funzionalismo si basa sulla delega di funzioni statali ad autorità tecnocratiche, il «costituzionalismo federalista» (Spinelli 1985, 151 e ss.) sostiene la necessità di competenze delegate a un ente unitario organizzato secondo il principio di separazione di poteri. Rispetto a queste due famiglie di pensiero, con l'evolversi dell'integrazione europea, si è poi fatta strada una terza opzione teorica che, sotto il nome di «costituzionalismo multilivello», ha tentato di declinare le particolari caratteristiche dell'Unione Europea entro le categorie del costituzionalismo liberal-democratico (Pernice 2002, 511 e ss, Palermo 2005, P. Bilancia 2012, 37).

3 Il Rapporto, stilato da un Comitato presieduto dall'allora Presidente della Commissione, mirava all'unificazione dei mercati finanziari, all'introduzione di un sistema di cambi fissi o di una moneta unica (così superando il sistema di cambi stabili - ma modificabili - dello SME: per una *summa*, Tosato 2007, 18 e ss., Baroncelli 2000, 151 e ss.).

4 Con riguardo alla circolazione delle merci, una moneta nazionale forte può avere l'effetto di un dazio "indiretto" sul bene da esportare. In questo senso, un mercato non può dirsi perfettamente integrato se i tassi di cambio delle valute nazionali influenzano gli scambi commerciali. La necessità di una conduzione sovranazionale della moneta si giustifica anche alla luce della teoria del cd. «quartetto inconciliabile» (T. Padoa Schioppa, 1992, 116 e ss.), che dimostra come un sistema economico caratterizzato da piena libertà degli scambi, completa mobilità di capitali, tassi di cambio fissi - o comunque governati - e autonomia nazionale nel governo della politica monetaria tenda inevitabilmente all'implosione (come dimostrato, peraltro, dall'uscita di Italia e Gran Bretagna dallo SME nel 1992).

5 In materia di politica economica, l'Unione europea ha una mera «competenza parallela» (Gaja-Adinolfi 2014, 128 e ss.) di coordinamento delle azioni degli Stati: ai sensi dell'art. 2.3 TFUE, infatti, «gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione».

in ultima battuta, il modello economico scelto per lo spazio pubblico europeo: alla istituenda Comunità europea il compito di garantire l'integrazione dei mercati e la sorveglianza di un regime perfettamente concorrenziale, agli Stati le funzioni fondamentali di intervento e di stimolo dell'economia. In tal senso, è evidente il debito culturale che l'Unione economico-monetaria (EMU) deve alle teorie ordo-liberali, che per anni hanno influenzato le scelte politico-economiche tedesche⁶. Tale dottrina, nata quale reazione teorica ad alcuni eventi che hanno contraddistinto la storia economica tedesca (come il liberalismo senza regole di inizio Novecento e l'interventismo monetario del regime nazional-socialista), considera il mercato un ordine istituzionale da mantenere secondo una regolazione in senso altamente concorrenziale, idonea a generare l'equilibrio tra domanda e offerta, e a garantire, così, un'allocazione ottimale dei beni (Felice 2008, 19 e ss., Dullien-Guérot 2012). Eccessiva concentrazione delle ricchezze e inflazione sono percepiti alla stregua di fenomeni distorsivi, generatori di alti costi per gli operatori economici: il sistema economico ordo-liberale postula un'accentuata stabilità dei prezzi, realizzata tramite il contenimento delle dinamiche inflazionistiche e l'attento controllo sulla quantità di moneta presente nel mercato. Tale proposta teorica è confluita, sul piano politico, nella formula dell'economia-sociale di mercato: terza via tra modelli economici dirigisti e assetti ispirati alla naturale allocazione delle risorse da parte della "mano invisibile" del mercato, l'economia sociale di mercato ha rappresentato la soluzione tedesca alla «ridistribuzione del reddito nella forma di prestazioni previdenziali, pagamenti di rendite, perequazioni di oneri (...)», e a una «politica congiunturale» di promozione dello «stato di occupazione nel quadro delle possibilità di movimento delle economie di mercato» (Müller-Armack 2010, 92, 93).

L'ordo-liberalismo richiede un potere pubblico forte, che abbandoni l'astensionismo del *laissez-faire* tipico del liberalismo classico, e che però non ceda all'azione "cingolata" dello Stato-interventore. In altri termini, le istituzioni pubbliche devono assumere le sembianze dello Stato regolatore, chiamato a correggere, in chiave anti-monopolistica, le inefficienze del mercato.

La dottrina ordo-liberale spiega molte delle scelte che hanno tradotto in termini normativi il compromesso raggiunto a Maastricht, poi confermate dal Trattato di Lisbona: il mercato unico come tratto identitario dell'ordine economico europeo (art. 3.1 TUE), nell'ambito di «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mir[i] alla piena occupazione» (art. 3.3 TUE); l'adozione della moneta unica e l'istituzione di un organismo sovranazionale, indipendente dalla volontà degli Stati, al quale affidarne la direzione⁷; la

6 Conferme in Sharpf (2011, 8 e ss.), Somma (2014, 35 e ss.). Sulla BCE come filiazione del modello *Bundesbank*, Bifulco (2005, 43 e ss).

7 I trattati disegnano la Banca Centrale Europea come istituzione tecnica sovranazionale: composta da un comitato esecutivo di sei personalità di «riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario» e da un comitato direttivo cui partecipano «i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro» (rispettivamente art. 283.2 e 283.1 TFUE), la Banca Centrale è «indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze», e le «istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza» (art. 282.3 TFUE). Le modalità di nomina dei componenti del comitato direttivo, secondo una procedura che potremmo definire aggravata (nomina a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea), la non rinnovabilità del mandato e la sua durata (otto anni) testimoniano la sua

stabilità dei prezzi quale fondamentale missione politico-istituzionale della Banca centrale europea⁸; la separazione rigida, cui si accennava in precedenza, tra gestione monetaria e politica economica, dovuta all'adozione di differenti regimi normativo-istituzionali.

L'art. 121 TFUE, infatti, dopo aver affermato che «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio», consegna a quest'ultimo il compito di elaborare, su proposta della Commissione, «un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione», che deve essere approvato a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo. La direzione delle politiche economiche è accentrata, ma sostanzialmente reticolare, perché affidata a rappresentanti degli esecutivi nazionali riuniti in organismi che operano attraverso procedure dialogiche di tipo intergovernativo (sul carattere riflessivo dell'*intergovernmentalism*, Moravcsik, 1993, 498).

Nonostante il Trattato di Lisbona annoveri il sostegno delle politiche economiche generali nell'Unione tra i compiti della Banca centrale e del SEBC⁹, l'asimmetria istituzionale - prodotta dal confronto tra governo sovranazionale della moneta e *governance* intergovernativa dell'economica - ha come effetto indiretto una sostanziale supremazia delle scelte di politica monetaria sulle decisioni di politica economica (al contrario di quanto avviene in altre esperienze, ove l'impatto della politica governativa sull'economia rende la politica monetaria servente rispetto alla prima¹⁰). In altri termini, per dirla con le parole del *Bundesverfassungsgericht*, dietro l'assetto economico-monetario inaugurato a Maastricht vi è l'idea «secondo cui il valore del denaro, e quindi la base economica generale per la politica finanziaria [pubblica]», possano essere meglio garantiti «da una banca centrale indipendente che non da organi pubblici che dipendono nelle loro possibilità di azione e nei mezzi essenzialmente dal volume e dal valore del denaro, nonché da un consenso limitato nel tempo da parte delle forze politiche»¹¹.

In coerenza con la prospettiva ordo-liberale, il principio di una «economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (119.3 TFUE) impone un'«efficace allocazione delle risorse» (art. 120 TFUE), una sorta di *optimum* raggiungibile solo con politiche che mantengano «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile»¹². La creazione di un'area valutaria ottimale su scala sovranazionale necessita, infatti, di un percorso di convergenza che traduca la stabilità

indipendenza.

8 Cfr. artt. 127, 282 TFUE, art. 2 Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali e della Banca Centrale Europea. In questo senso, la BCE ha un compito sostanzialmente mono-funzionale, che la distingue dai sistemi bancari multi-funzionali. Si pensi, in particolare, al *Federal Reserve System*, che, oltre alla stabilità dei prezzi, ha tra gli obiettivi quello di calmierare i tassi di interesse e, soprattutto, di promuovere la piena occupazione. Cfr. *Federal Reserve Act*, 12 U.S. Code § 225a (*Maintenance of long run growth of monetary and credit aggregates*), su cui Baroncelli 2014, pp. 128-129.

9 Cfr. art. 282.2 TFUE, che fatto salvo l'obiettivo di stabilità dei prezzi, annovera, tra i compiti del SEBC, il sostegno alle «politiche economiche generali nell'Unione».

10 Sottolinea Baroncelli (2014, 129), come accanto ai due compiti primari di sostegno alla stabilità dei prezzi e di raggiungimento della piena occupazione, la FED abbia un compito secondario di supporto delle *policies* economiche del Governo. Non è un caso, allora, che essa sia considerata tradizionalmente una agenzia indipendente del governo federale (Baroncelli 2000, 100 e ss.).

11 Così la decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 1993 sulla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht e sulla legge di revisione del *Grundgesetz*, in *Giur. cost.* 1994, 701.

12 Art. 119 TFUE.

monetaria in una stabilità economico-finanziaria: da qui l'imperativo rivolto agli Stati di avere finanze pubbliche virtuose, di evitare *deficit* eccessivi e di rimanere, dunque, entro i limiti del rapporto tra disavanzo annuale e PIL, e del rapporto tra complessivo ammontare del debito pubblico e prodotto interno lordo¹³; da qui la scelta di imporre alla stessa Unione, all'art. 310.3 TFUE, l'obbligo di un bilancio in pareggio (contabile) e, per converso, di escludere l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi nei confronti degli Stati in «grave recessione economica» (e dunque lasciando, almeno implicitamente ed entro certi limiti, alle autorità nazionali la possibilità di agire in funzione anti-ciclica)¹⁴.

Per incentivare una virtuosa disciplina nazionale di bilancio ed evitare condotte di *moral hazard*, il diritto primario vieta all'Unione e agli Stati membri di farsi carico degli impegni di un altro Stato membro (*no bail out clause*)¹⁵. Tale divieto va di pari passi con la proibizione, rivolta alla BCE e alle banche centrali nazionali, alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione o degli Stati membri, di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli di debito pubblico (art. 123.1 TFUE)¹⁶. L'unica deroga, ammessa al ricorrere di circostanze eccezionali, è regolata dall'art. 122.2 TFUE, che consente un'assistenza finanziaria, decisa dal Consiglio su proposta della Commissione, qualora «uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo».

Il *budgetary code* dell'Unione, che delinea il principio di responsabilità degli Stati membri nella gestione delle proprie finanze pubbliche (Louis 2010, 678, Donati 2013, 341-342), è il cuore della *Stabilitätsgemeinschaft*: necessariamente apolitica (Joerges 2014, 290), la Comunità di stabilità non si fa carico di tutti i potenziali interessi della collettività europea, ma solo delle istanze funzionali alla realizzazione di un mercato altamente integrato ad

13 Cfr. l'art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht, che per la prima volta ha stabilito, proprio in vista dell'adozione della moneta unica, i parametri del 3% del rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL. Tali limiti sono ora indicati nel Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Lisbona.

14 Ai sensi dell'art. 126.2 TFUE, lett. a), la procedura per deficit eccessivo non scatta se il rapporto tra disavanzo e PIL sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento», o il superamento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento (nel caso invece di scostamento dal valore di riferimento del rapporto debito/Pil, la lett. b) afferma che la procedura non scatta qualora il rapporto si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato). Secondo l'art. 2 reg. n. 1467/1997, il superamento è eccezionale e temporaneo quando «sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica». Il Patto di Stabilità e Crescita è stato modificato nel 2005 a seguito delle procedure aperte nei confronti di Francia e Germania, procedimenti che si sono poi conclusi con la mancata adozione delle sanzioni da parte del Consiglio. Quest'ultimo, infatti, dopo aver formulato raccomandazioni sulle misure da prendere dai due Paesi per rientrare dalla procedura per disavanzo eccessivo, ha deciso di sospendere le sanzioni, legittimando così un sistema autonomo e parallelo alla procedura ordinaria (cfr. CGCE, *Commissione c. Consiglio dell'Unione Europea*, C-27/04, che ha annullato le conclusioni del Consiglio adottate nel novembre del 2003). A seguito di tale vicenda, il PSC è stato modificato dal regolamento n. 1055/2005/CE, volto a rendere più stringente la sorveglianza preventiva sui bilanci nazionali, e dal regolamento n. 1056/2005/CE, che ha aumentato i margini di discrezionalità della Commissione e al Consiglio nella valutazione sull'allontanamento dai limiti al disavanzo, abbassando la soglia di «gravità» della recessione economica («un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL o [...] una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale») e inserendo una serie di fattori che rendono più elastica la valutazione delle istituzioni UE.

15 Art. 125 TFUE.

16 A completare il quadro, l'art. 124 TFUE proibisce misure che offrano all'Unione o agli Stati membri forme di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

ispirazione concorrenziale¹⁷.

2. La governance economica al tempo della crisi

Tale modello ha subito, a seguito delle misure adottate di fronte alla crisi economica, un'evoluzione solo in parte coerente con le sue premesse.

Dopo aver colpito gli Stati Uniti, le tensioni economiche sono deflagrate in Europa. Qui, la pressione finanziaria ha portato all'esplosione dei tassi di interesse sui titoli di stato, a una «contrazione della spesa pubblica» e a un aumento del prelievo fiscale, «con conseguenti forti tensioni sociali ed elevati rischi di “tenuta” della finanza e delle istituzioni pubbliche» (P. Bilancia 2014, 320). La crisi economica si è tradotta, ben presto, in una crisi istituzionale inseritasi nello iato, aperto a Maastricht, tra direzione della politica monetaria e gestione delle politiche economiche. Sono state poste le basi per un «diritto europeo dell'emergenza» (Allegri-Bronzini, 2014, 24), che ha impattato sui tradizionali percorsi dell'integrazione, alterandone sia la *forma* - rispetto ai meccanismi ordinari di produzione del diritto europeo – sia la *sostanza* istituzionale – con riguardo alla distribuzione delle funzioni e all'assetto dei “poteri” dell'UE - (pur con conclusioni non sempre coincidenti tra loro, P. Bilancia 2014, 324 e ss., Caruso-Morvillo, 2014, 702 e ss., Raffiotta 2013, 53 e ss., Donati, 2013, 341 e ss.).

Quanto al profilo formale, la fuga dal diritto europeo si è concretizzata nell'approvazione di trattati internazionali, come il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM), che prevede un'assistenza finanziaria per gli Stati membri in crisi di liquidità o comunque incapaci di rifinanziarsi sul mercato, o il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), che ha tentato di rafforzare il coordinamento economico e, soprattutto, la disciplina di bilancio dei Paesi dell'Eurozona.

In particolare, la strada che ha portato all'approvazione dell'ESM è stata piuttosto accidentata: la propagazione della crisi sui debiti sovrani, l'estensione degli Stati richiedenti aiuto e, dunque, la necessaria crescita dell'ammontare stanziato dai restanti Stati membri, hanno sollecitato l'adozione di strumenti normativi sconosciuti ai trattati istitutivi dell'UE, tanto da richiedere una modifica formale del diritto primario europeo. Se all'indomani della crisi dei debiti sovrani, con i primi prestiti bilaterali alla Grecia¹⁸ e con il Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria (ESFM)¹⁹, è stata proposta una lettura estensiva e solidaristica dell'art. 122.2 TFUE (Louis 2010, 983)²⁰, l'adozione dell'*European Stability Facility* (EFSF)²¹ e, soprattutto, la sua sostituzione con il Meccanismo Europeo di

17 Cfr. Tribunale costituzionale tedesco, *Maastricht Urteil*, cit.

18 Il primo pacchetto di salvataggio della Grecia si è tradotto in una serie di prestiti bilaterali da parte degli Stati membri dell'Eurozona sotto il coordinamento della Commissione (cfr. *Intercreditor Agreement* del 7 maggio 2010 e il *Loan Facility Agreement* dell'8 maggio 2010), oltre al prestito concesso autonomamente dal FMI.

19 Il Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria, previsto dal reg. n. 407/2010, di ridotta capacità finanziaria (solo 60 miliardi di Euro), era designato per offrire supporto finanziario a singoli Stati membri (in concreto: Grecia, Irlanda e Portogallo). Il reg. n. 407/2010 non ha fatto altro che estendere, ai Paesi della zona-euro, quanto previsto dall'art. 143 TFUE e dal reg. n. 332/2002 per l'assistenza alla bilancia dei pagamenti dei paesi fuori dalla zona euro.

20 L'ESFM ha consentito al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere aiuti dietro l'assunzione di obblighi di risanamento delle finanze pubbliche (Donati 2013, 342).

21 Istituito con una decisione presa dagli Stati dell'Euro-zona, nella riunione del Consiglio ECOFIN del 10 maggio

Stabilità (ESM)²², hanno indotto il Consiglio Europeo a modificare l'art. 136 TFUE²³, che ora prevede espressamente la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per preservare l'Eurozona²⁴. Dal punto di vista del quadro istituzionale, la sottoscrizione dell'ESM (e ancora prima, dell'EFSF) ha reso evidente la «scelta di affidarsi circuiti di integrazione “esterni” al sistema dei Trattati, a “sotto-sistemi” ibridi che in parte mutuoano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea» e degli Stati membri (P. Bilancia, 2014, 326). Per un verso, infatti, l'ESM assegna il compito di decidere sulla concessione di assistenza finanziaria²⁵ al Consiglio dei Governatori, organo composto dai ministri delle finanze dell'Eurozona, così valorizzando i vertici degli esecutivi nazionali²⁶; per un altro, la concessione dell'assistenza ruota intorno al principio di condizionalità, e cioè alla sottoscrizione da parte dello Stato richiedente da un lato, da parte della Commissione, della BCE e dal FMI dall'altro, di un *Memorandum of Understanding* (cd. MoU) che specifichi le misure di politica economica che lo Stato è tenuto ad adottare per rinforzare la propria stabilità finanziaria²⁷.

Le misure adottate nel corso della crisi non hanno, tuttavia, prodotto esclusivamente una sorta di “esternalizzazione” dei compiti e delle funzioni a favore di nuovi organismi o di soggetti esterni al circuito del diritto europeo, ma sono stante anche causa di un significativo processo di accentramento *all'interno* dell'Unione (P. Bilancia 2012, 15). Tale dinamica di centralizzazione ha riguardato sia le funzioni della Banca Centrale in materia di sorveglianza bancaria²⁸, sia – per quanto più interessa in questa sede - il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza dei bilanci nazionali. Sotto quest'ultimo profilo, il processo centripeto si è mosso lungo una duplice prospettiva

2010, l'EFSF ha la struttura privatistica di una società commerciale, con sede a Lussemburgo, ed ha il precipuo scopo di offrire, dietro condizionalità, sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà (cfr., per la struttura direttiva e decisionale, l'EFSF *Framework agreement*), con capacità di finanziarsi sul mercato attraverso obbligazioni garantite da ciascuno Stato in proporzione alla quota di sottoscrizione del fondo.

22 La decisione di istituire l'ESM, un fondo salva stati permanente con una capacità finanziaria superiore, è stata presa nel dicembre 2010 dal Consiglio Europeo, ed è stata formalizzata dal trattato internazionale sottoscritto il 2 febbraio 2012.

23 Revisione avvenuta secondo la procedura semplificata prevista dall'art. 48.6 TUE

24 Cfr. art. 136.3 TFUE, introdotta dalla decisione del Consiglio europeo 2011/199 UE.

25 L'assistenza finanziaria può tradursi nella apertura di una linea di credito (art.14 trattato ESM), nella concessione di un prestito (artt. 15 e 16), o nell'acquisto di titoli di Stato sul mercato primario (art. 17) o secondario (art. 18).

26 Art. 13.2 Trattato ESM. Il Consiglio dei Governatori adotta le delibere sull'assistenza finanziaria “di comune accordo” (art. 5.6 lett. f), Trattato MES). In caso di pericolo per la sostenibilità economica e finanziaria della eurozona, tuttavia, può essere adottata una procedura di urgenza, che consente l'adozione della delibera di assistenza finanziaria a maggioranza dell'85% dei voti, attribuiti in base al numero di quote assegnate a ciascuno stato firmatario in relazione al totale di capitale versato al MES (proporzionalmente in base al capitale versato dai singoli Paesi aderenti al fondo (art. 4.7 come specificato dall'Allegato II al Trattato).

27 Art. 13.3 Trattato ESM. Peraltro, è proprio il principio di condizionalità che ha consentito alla Corte di Giustizia di salvare il Meccanismo Europeo di Stabilità nel caso *Pringle v. Ireland* (C-370-12). I giudici di Lussemburgo, infatti, hanno adottato una interpretazione riduttiva della clausola di *no bail out* (art. 125 TFUE). La norma in questione, infatti, non vieterebbe qualsiasi meccanismo di assistenza finanziaria, ma solo quegli strumenti che avrebbero «l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa» (par. 136). In questo senso, un meccanismo che non preveda una diretta assunzione di responsabilità degli Stati membri per i debiti contratti dal Paese in difficoltà finanziaria, e che subordini l'aiuto finanziario a rigorose condizioni di disciplina fiscale, non può dirsi contrario alla *ratio* dell'art. 125 TFUE.

28 Cfr. reg. n. 1024/2013, che ha affidato alla Banca Centrale il compito di sorveglianza dei maggiori istituti europei e alle autorità nazionali la sorveglianza sugli istituti minori, e reg. n. 1022/2013, che rivede il reg. 1093/2010 sull'Autorità Bancaria Europea, sull'uniformazione e sulla convergenza delle prassi di vigilanza. Il reg. n. 826/2014 fissa invece le base per il meccanismo di risoluzione unico per gli istituti bancari in dissesto.

istituzionale: per un verso, lungo l'asse *verticale* della distribuzione di funzioni tra Unione europea e Stati membri; per un altro, sul piano della distribuzione *orizzontale* dei poteri, nell'ambito dell'assetto istituzionale degli Stati membri e, soprattutto, nei rapporti tra gli organi europei.

Dal punto di vista verticale, vanno nella direzione dell'accentramento e della limitazione della sovranità statale molti dei nuovi vincoli e delle nuove procedure introdotte, negli anni della crisi, dal cd. *Six Pack*²⁹, dal cd. *Fiscal Compact* e dal cd. *Two Pack*³⁰: si pensi all'obbligo, previsto dal *Fiscal Compact*, di introdurre regole – preferibilmente di tenore costituzionale – negli ordinamenti interni, volte a garantire il pareggio strutturale di bilancio (depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*), senza alcuna deroga per le spese di investimento³¹; al severo percorso di rientro dal debito pubblico per i paesi con rapporto debito/Pil superiore al 60%³²; all'irrigidimento dei vincoli *ex ante* al disavanzo, che servono ad orientare le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica (il cd. Obiettivo di Medio Termine, MTO)³³, fermo restando il necessario rispetto dei limiti *ex post* all'indebitamento, il cui superamento, già a partire dal Tratto di Maastricht, comportava l'apertura della procedura per disavanzi eccessivi. Nella breccia aperta del coordinamento delle politiche economiche si inseriscono, poi, la procedura per gli squilibri macroeconomici (inaugurata di recente persino nei confronti della inflessibile Germania, per lo squilibrio della bilancia commerciale³⁴)³⁵ e la procedura di sorveglianza dei bilanci che si svolge nell'ambito del cd. semestre europeo. Quest'ultima procedura coinvolge una pluralità di istituzioni: la Commissione (la quale, in gennaio, redige il documento che fissa gli indirizzi economici prioritari), il Consiglio Europeo (che approva entro marzo tale documento) e i governi dei singoli stati membri (i quali sottopongono, entro aprile, i rispettivi programmi di bilancio e i piani nazionali per la crescita e l'occupazione, su cui la Commissione è chiamata ad

29 Pacchetto composto da cinque regolamenti (nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011), e da una direttiva (n. 2011/85/UE).

30 Regolamenti nn. 472-473/2013.

31 Art. 3.2, *Fiscal Compact*. Oltre alla Germania, che con la *Föderalismusreform II*, ha anticipato le misure adottate dall'Europa (cfr. *infra*, par. 5), hanno provveduto a riformare la Costituzione la Spagna e l'Italia. In alcuni casi, è stato sancito l'obbligo di pareggio con contestuale divieto di indebitamento (Italia e Germania), in altri un mero obbligo di stabilità con contestuale rinvio mobile al *deficit* strutturale consentito dalla normativa europea (Spagna). In Slovacchia, è stato adottato nel 2011 l'*Act on Budget Responsibility*, atto di rango costituzionale, che ha posto un limite generale all'indebitamento pari al 50% del PIL, con obbligo di adottare una serie di misure di contenimento della spesa qualora questi superino il 40% del PIL. Su tali processi di riforma cfr. Morrone 2013, 359, ss., Delledonne 2014, 181 e ss., Giupponi 2014, 51 e ss., nonché, con specifico riferimento ai processi di riforma nei paesi dell'Europa centrale, Antoš 2014, 205 e ss.

32 Cfr. art. 1*bis* reg. n. 1467/1997, come modificato dal reg. n. 1173, sulle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, ribadito anche dall'art. 4 *Fiscal Compact*.

33 La disciplina prevede che ciascuno Stato membro concordi con le istituzioni europee un programma triennale, (l'Obiettivo di Medio Termine, appunto), che porti il bilancio statale a un pareggio di bilancio in termini strutturali, o comunque, a un disavanzo strutturale inferiore all'1% del PIL, che si riduce allo 0,5 per i paesi più indebitati secondo il *Fiscal Compact*. In effetti, mentre l'art. 2 bis del regolamento n. 1466/97 (come emendato dal reg. n. 1175/2011) fa riferimento a una forbice compresa tra il pareggio (o l'attivo) e l'1% PIL di disavanzo, il *Fiscal Compact* abbassa allo 0.5% PIL il limite del disavanzo consentito per i Paesi, come il nostro, aventi un rapporto debito/Pil superiore al 60%.

34 Cfr. l'esame approfondito, effettuato ai sensi dell'art. 5 reg. n. 1176/2011, sugli squilibri macro-economici presentato dalla Commissione, COM(2015)85.

35 Cfr. reg. n. 1176/2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macro-economici.

esprimere specifiche raccomandazioni - *country-specific recommendations* [CRS] -, validate dal Consiglio Ecofin, approvate dal Consiglio Europeo entro giugno, e, infine, adottate definitivamente dal Consiglio³⁶. Peraltro, il regolamento n. 473/2013 (del *Two Pack*) prolunga ora il dialogo economico anche nella seconda parte dell'anno: entro la metà del mese di ottobre gli Stati membri dell'Eurozona sono tenuti a presentare i progetti di bilancio alla Commissione, che è tenuta a esprimersi su di essi entro la fine di novembre, prima della definitiva approvazione statale (Tosato 2013, 7-8).

A questa dislocazione verso l'alto delle funzioni di politica economica corrisponde, dal punto di vista della distribuzione orizzontale dei poteri, una sovrapposizione degli esecutivi nazionali e, di conseguenza, degli organismi europei che fungono da raccordo tra il quadro istituzionale dell'UE e governi nazionali. Tale osservazione vale, anzitutto, per le istituzioni intergovernative che, all'indomani dell'esplosione della crisi, hanno assunto decisioni fondamentali: le riunioni del Consiglio europeo si sono moltiplicate nel biennio 2010-2012³⁷, ed è proprio l'organo cui spetta dare gli «impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione» (art. 15.1 TUE) che ha proceduto alla modifica dell'art. 136 TFUE. D'altro canto, il rilievo che hanno assunto gli esecutivi nazionali è dimostrato anche dai nuovi organismi di *governance* (ad esempio, il citato Consiglio dei governatori, istituito nell'ambito dell'ESM).

Eppure, a uno sguardo più attento, il rafforzamento non ha solo riguardato gli organismi retti da logiche intergovernative, ma ha anche coinvolto la Commissione europea, organismo sovranazionale da sempre emblema dell'integrazione funzionalista, la quale gioca ormai un ruolo fondamentale nelle operazioni di sostegno alla stabilità finanziaria e nel quadro del generale coordinamento delle politiche economiche nazionali, tramite la sorveglianza sui vincoli statali di bilancio e il controllo sugli squilibri macro-economici nazionali (Dehousee-Boussaguet 2014, 13, Bauer-Becker 2014, 30). Quanto alla funzioni che svolge nell'ambito della stabilità finanziaria, è la Commissione che, di fronte alla richiesta statale di sostegno, valuta il rischio di impatto globale e l'effettivo bisogno di finanziamento dello Stato richiedente³⁸; che negozia il protocollo di intesa e lo propone al giudizio finale del Consiglio dei governatori³⁹; che monitora il rispetto dei termini dell'accordo⁴⁰. Le misure "anti-crisi", contenute nel *Six pack* e nel *Fiscal Compact*, hanno poi introdotto la procedura di voto a maggioranza qualificata "invertita", in base alla quale le raccomandazioni della Commissione si intendono accettate a meno che il Consiglio non si opponga con un voto deliberato a maggioranza qualificata⁴¹. Inoltre, il processo di

36 Art. 1, n. 3, reg. n. 1175/2011 (di modifica del reg. n. 1466/1997), in combinato disposto con l'art. 121.2 TFUE.

37 Nonostante l'art. 15.3 TUE preveda che il Consiglio debba riunirsi due volte ogni sei mesi, nel biennio 2010-2012 è arrivato a riunirsi diciannove volte (notazioni in S. Fabbrini, 2013, 1014, 102). Sul rinnovato ruolo del Consiglio europeo v. anche Puetter 2012, 161 e ss.

38 Cfr. art. 13.1 lett. a), lett. c), Trattato ESM.

39 Art. 13.3, Trattato ESM.

40 Art. 13.7, Trattato ESM.

41 Cfr., per la procedura di adozione delle sanzioni per disavanzo eccessivo, art. 4. reg. n. 1173/2011; per la procedura di adozione delle sanzioni per squilibri macroeconomici eccessivi, art. 3 reg. n. 1174/2011. La regola del voto a maggioranza qualificata invertita è adottata anche per l'accertamento della mancata adozione di correttivi volti a superare squilibri macroeconomici, ai sensi dell'art. 10 reg. n. 1176/2011. L'art. 7 *Fiscal Compact* estende la regola del voto a maggioranza qualificata invertita a tutte le raccomandazioni e proposte della Commissione nella procedura per disavanzi eccessivi.

rafforzamento delle procedure di sorveglianza delle politiche economiche nazionali ha riguardato il controllo sui disegni di legge di bilancio degli Stati membri, sui quali, prima della definitiva approvazione statale, la Commissione è chiamata ad esprimersi⁴². D'altro canto, la vigilanza sugli squilibri macroeconomici consente alla Commissione, in caso di violazione delle soglie fornite dagli indicatori, e in vista del perseguimento di un sostanziale percorso di omogeneizzazione economica, di suggerire procedure correttive, monitorare i piani di azione degli Stati membri ed eventualmente raccomandare al Consiglio di sanzionare gli Stati membri inadempienti⁴³.

Alla Commissione spetta, infine, un ruolo di impulso nel coordinamento delle politiche economiche dell'Unione: essa presenta, a inizio anno, un documento (Analisi annuale della crescita), che indica le linee fondamentali e gli indirizzi prioritari in materia economica (e che rappresenta la base per le conclusioni sugli indirizzi di massima del Consiglio europeo e definiti dalla raccomandazione del Consiglio); analizza i programmi nazionali di bilancio a medio termine (Programmi di stabilità) e i piani nazionali per la crescita e l'occupazione (Programmi nazionali di riforma), e su ognuno di questi si pronuncia, con raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato⁴⁴.

L'allargamento dei poteri e del margine di discrezionalità della Commissione si inserisce a pieno titolo nella valorizzazione multilivello degli esecutivi. Proprio il rinnovato ruolo della Commissione induce a ritenere che la dinamica istituzionale delineatasi nell'Unione all'indomani della crisi non possa essere letta alla luce delle tradizionali letture "intergovernative" o "sovrnazionali", ma vada inquadrata in un processo per certi versi atipico, fondato sull'accentramento delle funzioni dagli Stati membri all'Unione europea, e sulla emersione degli esecutivi come *têtes de chapitre* della *governance* economica europea⁴⁵. A risultare marginalizzati sono, infatti, i depositari della sovranità popolare, europea e nazionale: al Parlamento europeo, infatti, non è lasciato che un compito di confronto con il Presidente del Consiglio europeo, con il Presidente del Consiglio, dell'Eurogruppo o con la Commissione, nell'ambito del dialogo economico sul ciclo annuale di coordinamento e sorveglianza delle politiche di bilancio⁴⁶ (P. Bilancia 2012, 16 Caruso-Morvillo 2014, 713, Fasone 2012, 17). Tale momento dialogico si realizza anche attraverso l'obbligo, imposto al Presidente dell'Eurosummit di riferire, a seguito di ciascuna

42 Cfr. art. 7 reg. n. 473/2013.

43 La procedura di prevenzione e correzione degli squilibri macro-economici si basa su un meccanismo di allerta, incentrato sulla relazione della Commissione (art. 3, reg. nn. 1176/2011), e su un successivo esame approfondito degli squilibri accertati *prima facie* (art. 5, reg. n. 1176/2011). L'attività di monitoraggio è disciplinata dall'art. 9 reg. n. n. 1176/2011; in caso di mancata adozione delle misure richieste la Commissione accerta l'inadempimento (accertamento che si considera approvato dal Consiglio se questi non si esprime con un voto contrario approvato a maggioranza qualificata). Sul meccanismo sanzionatorio, che sfocia in un'ammenda di natura pecuniaria, cfr. invece art. 3 reg. n. 1174/2011.

44 Cfr. reg. n. 1466/1997, come modificato dal reg. n. 1175/2011, su cui Tosato 2013, 7.

45 D'altro canto, la commissione non è l'unica istituzione sovranazionale in senso classico coinvolta nelle misure anti-crisi: si pensi anche al ruolo che l'art. 8 *Fiscal Compact* attribuisce alla Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi nel caso in cui una delle parti contraenti non ottemperi all'obbligo, previsto dall'art. 3.2, di dotarsi della regola del pareggio di bilancio (per questa interpretazione della disposizione cfr. Caruso 2015, 282).

46 Cfr. Sezione 1-bis bis del reg. n. 1466/1997 inserita dal reg. n. 1175/2011, nonché art. 15 reg. n. 473/2013. Peraltro, sia il reg. n. 1176/2011 (prevenzione e correzione squilibri macro-economici), sia il reg. n. 1173/2011 (procedura per disavanzi eccessivi), offrono al Parlamento europeo la possibilità di convocare rappresentanti dello Stato interessato per uno «scambio di opinioni».

riunione, al Parlamento europeo o, ancora, tramite l'invito del Presidente del Parlamento europeo alle riunioni dei vertici di capo di stato e di governo della zona euro⁴⁷. Ai Parlamenti nazionali resta, invece, la possibilità di attivare forme di cooperazione interparlamentare sulle politiche europee di bilancio⁴⁸.

3. Il federalismo esecutivo europeo e la possibilità di una comparazione

Questo processo, che ha portato alla reazione di alcune Corti costituzionali (e, in particolare, del *Bundesverfassungsgericht*) a difesa dei Parlamenti nazionali⁴⁹, può essere descritto nei termini di un «federalismo esecutivo post-democratico» (Habermas 2012, 43 e ss., Crum 2012, 621-623), contraddistinto dalla sostanziale emarginazione del Parlamento europeo, dalla “internazionalizzazione” dei vincoli europei e dalla delega di decisioni che presentano un forte margine di discrezionalità politica a organismi non legittimati democraticamente (la Commissione, soprattutto), secondo una dinamica paradossale di burocratizzazione dei processi politici e politicizzazione delle istituzioni tecnocratiche⁵⁰.

Le riforme successive alla crisi non mutano il modello politico-economico ereditato dal Trattato di Maastricht, ma ne accentuano le incongruenze: da un lato, aumenta la concentrazione verticale delle funzioni e si rafforza il ruolo delle istituzioni europee; dall'altro, rimane una spessa paratia tra politica monetaria e politica economico-fiscale, che legittima un ruolo espansivo delle istituzioni monetarie a discapito del coordinamento economico, oramai ancillare rispetto alle *policies* monetarie⁵¹. Il compromesso dilatorio tra governo monetario, affidato a un organo sovranazionale che decide sulla base di valutazioni autonome e unitarie, e *governance* economico-fiscale, lasciata a un coordinamento interstatale ma supervisionata dalla Commissione, conferma «l'auto-esautoramento neoliberale della politica» (Habermas 2014, 4) e, con esso, la separazione neo-funzionalista della *politica* democratica, attività libera nel fine volta al perseguimento dell'interesse generale dei cittadini, dalle *policies* di mercato adottate per realizzare un'efficiente allocazione di beni, servizi e capitali.

Si rafforza, inoltre, la prospettiva di un'Unione asimmetrica, che al suo interno racchiude diverse integrazioni, emblema di un'Europa a più velocità: solo alcune disposizioni si

47 Cfr. art. 12 *Fiscal compact*.

48 Art. 13 *Fiscal Compact*, che richiama il Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali, e la necessità di attivare forme di cooperazione interparlamentare sulle politiche di bilancio.

49 La decisione sulla sulle entrate e sulle spese è «parte fondamentale della capacità dello Stato costituzionale di formare democraticamente se stesso». Così il BVG, nella prima decisione sulle misure di assistenza finanziaria, 2 BVR 987/2010, il 7 settembre 2011 (par. 122), che riafferma un principio enunciato dal Tribunale costituzionale nel *Maastricht Urteil* e nel *Lissabon Urteil*. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale tedesca sul diritto europeo della crisi, Caruso-Morvillo 2014, 714 e ss.

50 Tale assunto trova conferma, ad esempio, nelle valutazioni che la Commissione compie nella procedura per disavanzi eccessivi, ove è chiamata a valutare, secondo una tendenza già emersa a seguito delle prime modifiche del Patto di stabilità ad opera del reg. n. 1056/2005, tutta una serie di fattori rilevanti che avrebbero impedito il rispetto statale dei vincoli (cfr. in particolare, art. 2.3 reg. 1467/1997, testo consolidato). In questo modo, la Commissione è titolare di un vero e proprio potere di *bargaining* nei confronti dello Stato membro, costretto a una difficile trattativa per evitare l'apertura della procedura (e l'eventuale sanzione) per *deficit* eccessivi.

51 Basti pensare agli effetti sui mercati delle operazioni eseguite o addirittura solo annunciate dalla Banca centrale nel corso della crisi. Sul punto v. anche par. 5.

applicano ai Paesi dell'Eurozona⁵², mentre altre, contenute in trattati internazionali, eccedono l'Unione monetaria ma senza coinvolgere tutti gli Stati dell'UE⁵³ o, all'opposto, riducono la relativa estensione solo ad alcuni Paesi della zona euro⁵⁴.

Vi è, certo, una tensione verso forme più compiute di unità politica e una progressiva accentuazione del sentimento solidaristico inter-statale, che sembra portare l'Unione europea oltre i lidi della solidarietà *de facto*, instauratasi in senso alla comunità sovranazionale. A seguito degli aiuti concessi agli Stati in difficoltà, è possibile affermare che l'Unione europea sia sulla strada di una maggiore condivisione dei rischi, oltre che dei benefici che derivano dal mercato comune e dalla moneta unica (Chiti-Texeira 2013, 699, Napolitano 2012, 468-469). Eppure, nonostante l'assistenza finanziaria garantita dagli Stati membri dell'Eurozona rappresenti il primo passo verso una solidarietà normativa fondata sulla consapevolezza di una mutua interdipendenza (Borger 2013, 15 e ss.), è necessario distinguere questi rapporti di tipo utilitaristico, basati comunque sui vantaggi derivanti dalla minimizzazione delle perdite, dalla *fraternité* costituzionale, che presuppone una rinuncia disinteressata alle convenienze soggettive: il principio di condizionalità, infatti, impone agli Stati *policies* di stretto rigore fiscale (aumento delle imposte, riduzione delle spese), volte a rassicurare gli investitori privati sulla solvibilità degli stessi, e coerenti con una dinamica distributiva «difficilmente sovrapponibile alle logiche perequative e agli strumenti diretti al perseguimento della giustizia sociale» riscontrabili nelle costituzioni nazionali (Dani 2013, 346).

La dinamica di accentramento seguita dalle istituzioni europee negli anni della crisi e il contestuale superamento del divieto assoluto di *bail-out*, insieme all'avvento di (timide) forme di solidarietà inter-statale, sono coerenti con l'idea funzionalista di una Unione istituita non già per perseguire i fini generali delle collettività stanziata sul territorio degli Stati membri, quanto per perseguire il fine settoriale e particolarista del mercato unico. Tale approccio è stato dogmaticamente sublimato nel concetto di *Staatenverbund*, coniato dal Tribunale costituzionale tedesco nel Maastricht Urteil⁵⁵ e poi decisamente sviluppato dalla decisione sul Trattato di Lisbona⁵⁶, quale via intermedia tra la Confederazione e lo Stato federale. Se l'Unione si fonda su un trasferimento di attribuzioni *determinate*, gli Stati rimangono "Signori dei Trattati"⁵⁷ e dunque titolari della *Kompetenz-Kompetenz*: non sono infatti le istituzioni europee che hanno il potere di decidere sull'estensione delle proprie competenze, ma sono le autorità statali che in qualsiasi momento hanno il potere di revocare le attribuzioni conferite all'Unione⁵⁸.

Eppure, l'irrigidimento dei vincoli di bilancio e il rafforzamento del coordinamento economico sono solo in parte coerenti con la tratatizia figura della "associazione di stati",

52 Così i regolamenti sulle sanzioni per disavanzi eccessivi e squilibri macroeconomici (reg. n. 1173/2011, reg. n. 1174/2011), o i regolamenti nn. 472 (rafforzamento della sorveglianza per i Paesi in difficoltà finanziarie) e 473/2013 (monitoraggio e valutazione dei bilanci nazionali).

53 Così il *Fiscal compact*, che non è stato sottoscritto da Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

54 Così l'ESM, firmato da 17 componenti dell'Eurozona.

55 Cfr. *Maastricht Urteil*, cit., pp. 693-694

56 *Lissabon Urteil*, 2 BVE 2/08, par. 229.

57 Ivi, par. 298.

58 Par. 324 e ss.

conducendo i meccanismi dell'integrazione verso i lidi di un insanabile paradosso: da un lato, essi mirano a tutelare i fini settoriali dell'Unione (stabilità dei prezzi, moneta unica e, dunque, mercato unico), confermando la natura particolarista della comunità europea; per un altro, producono un'erosione continua della sovranità economica statale, che sembra stridere con la sovranità indivisa di esclusivo appannaggio dei leviatani statali.

Certo, se si esclude la modifica dell'art. 136 TFUE, il diritto primario non ha subito revisioni, ed è ancora perfettamente in vigore la norma che consente agli Stati di recedere dall'Unione (art. 50 TUE), a testimonianza della reversibilità (quanto meno sul piano formale) dell'integrazione; eppure, se si procede a un confronto tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, da sempre considerato - quanto meno dai federalisti (Spinelli 1985, 151 e ss.) - l'archetipo al quale l'Europa avrebbe dovuto ispirarsi, sembra evidente un dato: il processo di accentramento in corso risulta più accentuato di quanto accaduto in un ordinamento che da tempo ha assunto le fisionomie dello Stato federale⁵⁹, ispirato, almeno sulla Carta, a dinamiche centripete di governo più nette del "frattale" europeo (F. Fabbrini 2013, 33). Vero è, sia detto *en passant*, che un raffronto di tal fatta potrebbe andare incontro ad obiezioni metodologiche decisive tra le quali, non da ultima, la pretesa disomogeneità dei termini di comparazione (Stato da un lato, Unione o Confederazione di Stati, dall'altra). Eppure, vale forse la pena abbandonare l'empireo delle *forme* delle organizzazione politiche, e dei modelli statici di analisi della distribuzione di competenze tra vari di livelli di governo, per cimentarsi in un approccio dinamico, capace di descrivere e comparare i processi di aggregazione (o, viceversa, di decentramento) dei processi decisionali entro comunità legate da un (quanto meno parziale) sostrato assiologico omogeneo (Friedrich 2002, 265-266, Bognetti 1991, 274 e ss.). Come insegnano i maestri delle dinamiche federali, infatti, il processo di federalizzazione è la «controparte organizzativa» di una unificazione politica (Friedrich 2002, 265) che consente alle «comunità (...) di unirsi per perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare le rispettive integrità» (Elazar 1995, 28).

4. Cronaca di una divergenza annunciata: dinamiche centripete europee ed esperienza statunitense

Nel sistema federale statunitense i rapporti in materia di politica economica tra Federazione e Stati si sviluppano lungo quattro direttrici fondamentali: il divieto di salvataggio degli enti federati, affermatosi in via consuetudinaria sotto forma di *policy* federale, senza una esplicita disciplina normativa (Henning-Kessler 2012, 6, Van Malleghem 2013, 153 e ss.); la previsione di norme che pongono vincoli sui bilanci statali (*balanced budget rules*), introdotte autonomamente dai singoli Stati federati senza soluzioni imposte dal centro (Van Malleghem 2013, 156); i trasferimenti vincolati, da parte della Federazione, per il finanziamento di programmi volti a sostenere specifici servizi

⁵⁹ Dopo la Guerra di secessione, infatti, tramonta definitivamente la cd. *compact theory* per certi versi simile alla *Staatenverbund* tedesca, che concepiva l'Unione americana alla stregua di un patto tra stati (e non tra cittadini), a favore della *national theory*. La "teoria della nazione" concepisce lo stato come frutto della volontà del popolo sovrano, organizzato su due livelli di governo, l'uno federale, l'altro statale (su tali aspetti Bologna 2010, 76 e ss.).

erogati dagli Stati (cd. *grants in aid*, Bologna 2010, 316 e ss.); l'assenza di una norma che impone il pareggio al bilancio della Federazione, che dunque può liberamente ricorrere a politiche anti-cicliche di sostegno della domanda aggregata su tutto il territorio nazionale (Henning-Kessler 2012, 15).

La politica di *no-bail out* non è coeva all'approvazione della Costituzione americana: anzi, subito dopo l'istituzione del Governo federale nel 1789, molti Stati dell'Unione erano in una situazione di insolvenza finanziaria per le spese affrontate nella Guerra di indipendenza. La scelta di Hamilton, nel 1790, fu quella di procedere alla assunzione, da parte della Federazione, dei debiti statali contratti durante la guerra di indipendenza, con successiva ristrutturazione del debito complessivo federale (Henning-Kessler, 2012, 3-4)⁶⁰. Ripetuto a seguito della guerra del 1812 contro la Gran Bretagna e nel 1836 per il *District of Columbia*, il salvataggio federale degli Stati tramontò a seguito della crisi degli anni '30 del XIX secolo. Molti governi statali, infatti, fecero massiccio ricorso al debito per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture, evitando, per ragioni di opportunità politica, di ricorrere alla fiscalità generale e all'aumento delle tasse; fu così che, all'inizio degli anni '40, otto Stati (più il territorio della Florida, che Stato ancora non era), si rivolsero al governo federale per l'assunzione del debito pubblico, richiamando la prassi dei precedenti salvataggi operati tra la fine del XVII sec. e l'inizio del XIX sec. La contestuale esplosione della crisi bancaria del 1837, tuttavia, insieme al rilievo essenzialmente locale delle opere pubbliche finanziate e al timore che condotte di *moral hazard* avrebbero potuto diffondersi senza alcun controllo in un'Unione in costante sviluppo politico e territoriale, indussero il governo federale a smentire i propri precedenti, costringendo gli Stati a ristrutturare il proprio debito per tornare a finanziarsi sul mercato (Henning-Kessler 2012, 6, Van Malleghem 2013, 154-155).

In tal senso, è a metà del XIX sec. che inizia ad affermarsi il divieto di *bail out*, «pietra angolare» del federalismo statunitense (Van Malleghem 2013, 155) che, con il decorrere del tempo, ha assunto le sembianze di una vera e propria consuetudine costituzionale⁶¹. Alla decisione federale di “non salvataggio” gli Stati replicarono con l'adozione delle prime *balanced budget rules* che, nel giro di pochi anni, furono introdotte in gran parte degli Stati dell'Unione⁶².

In questo senso, l'introduzione di regole sul bilancio è stata, storicamente, una scelta

60 Il salvataggio avrebbe comunque comportato una mutualizzazione del debito, così sfavorendo gli Stati del Sud, più virtuosi nella gestione di risorse in tempo di guerra. Il compromesso che si raggiunse consentì, per un verso, l'assunzione federale del debito statale, e per un altro, l'istituzione della capitale sulle sponde del fiume Potomac, tra gli Stati del sud (Van Malleghem 2014, 153).

61 Conferme nel senso di un inquadramento del divieto di salvataggio quale vera e propria consuetudine (e non di una mera prassi) vengono dalle vicende più recenti: per un verso, la *diuturnitas* è confermata dai recenti casi di California e Illinois, in relazione ai quali, nonostante gli alti *deficit*, il governo federale si è ben guardato dall'intervenire; per un altro, l'unico salvataggio avvenuto nel XX secolo ha riguardato il District of Columbia, ove in effetti il Governo federale è intervenuto, a metà anni '90, per iniettare fondi pubblici e affidare ad un apposito Board (il *District of Columbia Financial Control Board*) la gestione del *deficit*. Come sottolineano Henning-Kessler (2012, 9), l'azione del governo federale è stata legittimata dalla speciale clausola prevista in Costituzione, che affida al Congresso la competenza di legiferare in merito al Distretto ove ha sede il Governo degli Stati Uniti (art. 1, sez. VIII.17). Sembrerebbe potersi desumere, *a contrario*, che il governo federale ritenga, in assenza di una esplicita previsione costituzionale, un suo eventuale intervento non coerente con i principi del federalismo fiscale.

62 Se, prima del 1840, nessun ente federato aveva introdotto regole sull'indebitamento, dopo il 1855 erano ben 19 Stati a risultare muniti di freni normativi al debito (Van Malleghem 2013, 155).

compiuta dagli enti federati che si percepivano, nell'ambito dell'assetto sostanzialmente duale del federalismo statunitense del XIX sec., quali enti fiscalmente sovrani (F. Fabbrini 2013, 31). Una scelta dovuta alla volontà degli elettori degli Stati, che richiedevano regole sul pareggio di bilancio o comunque freni all'indebitamento per esigenze di trasparenza e responsabilità: il governo delle finanze pubbliche non avrebbe dovuto ricorrere a spese improduttive, possibili cause di mercimoni corruttivi (Henning-Kessler 2012, 10). L'obbligo di una «rigorosa corrispondenza tra entrate e uscite» era, in fondo, «sinonimo di economia sana e governo responsabile» (Zorzi Giustiniani 2000, 246), tanto da essere estesa, *de facto*, alle istituzioni della Federazione: la storia del federalismo americano ha dimostrato, infatti, la bontà della felice metafora del *Justice* Brandeis, che concepiva gli stati federati quali laboratori costituzionali della Federazione⁶³. Pur non essendo previsto direttamente dal testo costituzionale, l'equilibrio finanziario nella gestione delle finanze federali costituiva «un *unwritten element* della Costituzione americana (Zorzi Giustiniani 2000, 249, nello stesso senso Bognetti 1998, 215)».

La parità tra entrate e spese nel bilancio, sia a livello federale sia di enti federati, era coerente con i fini e i valori egemoni nell'America del XIX secolo, orientati al liberismo economico e alla separazione della società civile dallo Stato. Strumentale a quest'ordine assiologico era una distribuzione verticale dei poteri riassumibile nella forma del *dual federalism*: in tale assetto gli Stati si ponevano «come enti equiordinati della federazione, nei confronti della quale agiscono in un regime di netta separazione delle competenze». Federazione ed enti federati erano, «ciascuno nella propria sfera, sovrani (...) e uguali», e sviluppavano «relazioni di tensione piuttosto che di collaborazione» (così Bologna 2010, 73, che riprende la nota tesi di Corwin, 1964, 148). Il federalismo duale coniugava l'atteggiamento di sostanziale *laissez-faire* dei poteri pubblici sull'economia e la libertà di azione degli enti federati; al governo centrale, infatti, non restava che intervenire - sulla base della *commerce clause* (art. 1, sez. VIII.3 Cost. St. Un.) - al fine di evitare che gli Stati adottassero misure protezionistiche sfavorevoli alla libera circolazione di persone, merci e capitali (Bognetti, 1991, 278)⁶⁴.

Allo stato attuale, la quasi totalità degli Stati americani⁶⁵ presenta vincoli di bilancio strutturale: tali norme ammettono condizioni eccezionali che consentono l'indebitamento o, comunque, limitate ipotesi di ricorso al debito con puntuali obblighi di rientro pluriennale; inoltre, esse non si applicano alle spese di investimento (Bologna 2015, 327)⁶⁶. Peraltro, anche laddove la cd. *golden rule* non sia prevista direttamente in Costituzione, vi è una *communis opinio*, tra i *policy makers* degli Stati federati, che esclude le spese di investimento dalle regole sul pareggio di bilancio (NCSL 2010, 1). In generale, le *balanced*

63 Brandeis, *dissenting in New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), 31.

64 Agli Stati federati, titolari, di fatto, anche dell'imposizione tributaria diretta, spettava l'intera materia economico-sociale: questi, tuttavia, «erano scoraggiati dal regolare in modo comunque aggravante le attività produttive e la ricchezza», per timore «che esse defluissero nel territorio di altri stati più liberali» (Bognetti 1991, 278).

65 Secondo la ricerca presentata dalla *National Conference of State Legislators* (NCSL, 2010, 3), tutti gli stati americani, ad eccezione del Vermont, presentano una qualche forma di vincolo sul bilancio. Sul punto però non vi è uniformità di vedute, perché molto dipende dalla definizione, altamente stipulativa, di *balanced budgets rule* (v., ad esempio, Mou-Smith, 2006, 43-44).

66 Esempari in tal senso l'art. 9 (a) e (b) della Costituzione della Virginia.

budget rules si riferiscono al bilancio generale (*general fund budget*), senza estendersi ai fondi speciali (*non-general funds*), accantonati grazie ai trasferimenti federali stanziati per il finanziamento di appositi programmi o istituiti per finanziare apposite attività ritenute particolarmente rilevanti (ad esempio, in materia di educazione pubblica)⁶⁷.

Le norme sul pareggio di bilancio rappresentano tutt'altro che un *corpus* unitario, sia per quanto riguarda la *forma*, e cioè l'atto che le prevede, sia per quanto riguarda la *sostanza*, ovvero il contenuto della prescrizione. Quanto alla forma, i vincoli sulla gestione del bilancio possono essere rinvenute sia nelle costituzioni statali, sia nella legislazione di rango ordinario⁶⁸. Quanto al contenuto, le *balanced budgets rules* impongono, genericamente, un pareggio tra entrate e spese⁶⁹ o, addirittura, di chiudere il ciclo annuale con un avanzo di bilancio⁷⁰; in altri casi, assumono le vesti di limiti qualitativi alla spesa⁷¹, di limiti quantitativi al ricorso al debito⁷², di regole che impongono di accantonare risorse negli anni di crescita delle entrate fiscali (cd. *rainy day funds*)⁷³. Molte di esse sono formulate come regole *ex ante*, che richiedono la parità tra le entrate e le spese nel bilancio preventivo, anche se non mancano casi di regole *ex post* che richiedono il pareggio a consuntivo alla luce delle entrate effettivamente realizzate, e che impongono di eliminare, magari entro un determinato arco temporale, il *deficit* collezionato⁷⁴.

Gran parte degli Stati, poi, non solo affidano al legislatore l'approvazione di un bilancio in pareggio, ma estendono l'obbligo di pareggio anche al Governatore, tenuto a presentare un progetto di *budget* libero da disavanzi⁷⁵. Non va dimenticato, poi, che alcuni Stati considerano il pareggio del bilancio alla stregua di un principio derogabile con procedure aggravate (attraverso un voto delle Camere a maggioranza qualificata o tramite *referendum*, richiedendo, in alcune ipotesi, entrambi i requisiti)⁷⁶.

Alla luce di tali premesse, non può non affermarsi come gli Stati svolgano, nel quadro macroeconomico, una funzione tendenzialmente pro-ciclica (NCSL 2010, 7), tanto da essere percepiti alla stregua di «cinquanta piccoli Herbert Hoover» (Krugman 2008) per la

67 Così avviene, ad esempio, in Alabama e Michigan (NCSL 2010, 6).

68 La maggior parte degli Stati cumula previsioni sia di rango costituzionale, sia di rango ordinario. Gli unici Stati che non prevedono esplicite previsioni nelle relative costituzioni sono Minnesota, New Hampshire, Washington DC (NCS 2010, 11).

69 Cfr. art. 10 sez. 2 della Cost. Colorado, art. 7 sez. 1, lett. d) Cost. Florida, sez. 171 Cost. Kentucky.

70 Cfr. Montana Code, sez. 17-7-131 (2).

71 Cfr. art. VII, §8.1 della Costituzione di New York: «[T]he money of the state shall not be given or loaned to or in aid of any private corporation or association, or private undertaking; nor shall the credit of the state be given or loaned to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking, but the foregoing provisions shall not apply to any fund or property now held or which may hereafter be held by the state for educational, mental health or mental retardation purposes».

72 Cfr. art. IX, sez. 5 (prima parte) della Costituzione dell'Arizona, che consente un indebitamento sino a 350.000 dollari (cifra che risente dell'anno di adozione della Costituzione, che risale al 1910) per supplire a mancate entrate o a spese impreviste, o, comunque a disavanzi inaspettati (*casual deficits*).

73 Cfr. il *Budget Stabilization Account* previsto dall'art. XVI sez. 20-22 della Costituzione californiana (modificata nel 2014).

74 Cfr. Louisiana Code, sez. 37.96.

75 Con le sole eccezioni di Idaho, Indiana, Hawaii, Indiana, Texas, Virginia, West Virginia, Wyoming (NCSL 2010, 3).

76 Cfr., ad esempio, art. VIII §3, Cost. Delaware (che vieta il ricorso al debito, salvo autorizzazione espressa dai 3/4 dei componenti di ciascuna camera), art. VIII, §7 (a) (3) Cost. Pennsylvania, art. IX, §15 Cost. Michigan, che richiede contestualmente il voto dei 2/3 dei componenti di ciascuna camera e il voto positivo del corpo elettorale (Van Mallegem 2014, 159-160).

loro tendenza a ridurre la spesa pubblica in tempo di recessione; non mancano, infatti, previsioni (sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo) che richiedono, per riequilibrare eventuali riduzioni delle entrate dovute a un ciclo economico avverso, di imporre un taglio delle spese o, viceversa, un aumento della pressione fiscale (Bologna 2015, 329). E' alla Federazione che spetta, infatti, la *compensatory fiscal policy* (Zorzi Giustiniani 2000, 36): i tagli alla spesa statale sono compensati dal governo federale attraverso il finanziamento di appositi programmi che consentono di mantenere tendenzialmente invariato il livello dei servizi offerti⁷⁷. I trasferimenti federali sono un tratto caratterizzante del federalismo cooperativo affermatosi negli Usa a partire dal *New Deal*: in base a tale dinamica, i livelli di governo non agiscono sulla base di una netta separazione delle competenze, di una divisione a strati degli ambiti di intervento (*layer cake*), bensì congiuntamente, intrecciandosi in una *marble cake*, «una torta "marmorizzata", nella quale i diversi strati si intersecano confondendosi» (Bologna 2010, 96, per la metafore della *layer cake* e della *marble cake* Grodzins 1966, 8).

Esercizio condiviso delle competenze e negoziazione delle modalità di intervento rappresentano l'*ubi consistam* del modello cooperativo. Tale assetto istituzionale non rappresenta solo una modalità asettica di distribuzione verticale del potere, ma è funzionale al raggiungimento dell'ordine valoriale incardinato nel *general welfare* del popolo statunitense. Il federalismo cooperativo assume una dimensione sostanzialmente centripeta, che trova nel potere di spesa, comunemente ricondotto all'art. I, sez. VIII.1 Cost. U.S.A., il proprio fulcro: è tale disposizione, infatti, che assegna al Congresso il compito di provvedere al «benessere generale» degli Stati Uniti. Ben si comprende, allora, come il potere di spesa abbia rappresentato il principale mezzo di accentramento con cui la Federazione ha occupato trasversalmente materie statali: la tutela del benessere comune ha consentito, infatti, di «regolare senza normare» (Bologna 2010, 287 e ss.), consentendo di imporre vincoli agli Stati nelle materie in cui la Federazione non ha alcuna competenza legislativa.

I trasferimenti statali e i vari tipi di *grants in aid* (su cui Bologna 2010, 314 e ss.) rappresentano uno dei principali strumenti attraverso cui la Federazione può, in tempo di recessione, agire in funzione anti-ciclica, sostenendo la domanda aggregata ulteriormente depressa dall'azione "hooveriana" dei singoli stati. Secondo un processo iniziato a seguito della Grande Depressione, il federalismo cooperativo si libera di quell'atteggiamento di sostanziale "astensionismo economico" (e di tutti i suoi corollari normativi) in nome di un marcato interventismo che presuppone un'ampia libertà di azione del livello federale. Non è un caso, allora, che nella Costituzione federale non siano rinvenibili vincoli di bilancio analoghi a quelli previsti nelle discipline statali o nell'art. 310.3 TFUE: nonostante non siano mancati sia tentativi di riforma nel senso di introdurre in Costituzione una clausola di

⁷⁷ E' proprio il meccanismo dei *grants in aid* che ha consentito di estendere l'applicazione di *Medicaid*, nell'ambito della riforma sanitaria voluta dall'amministrazione Obama, anche agli Stati in difficoltà finanziaria (a seguito del crollo, conseguente alla crisi economica, delle entrate fiscali). Il *Medicaid* rappresenta un caso tipico di *conditional grant*: un trasferimento federale condizionato al rispetto dei criteri fissati dal governo centrale (sul punto Bologna 2013, 376-377).

pareggio di bilancio, sia meccanismi (non riusciti) di contenimento del *deficit*⁷⁸, una disposizione di tal fatta rischierebbe di impedire la funzione di macro-stabilizzazione dell'economia svolta dalla Federazione.

L'analisi svolta mette in luce le particolari differenze che segnano il federalismo fiscale statunitense e le dinamiche del federalismo esecutivo dell'Unione europea: negli Stati Uniti, infatti, il divieto di *bail out* degli enti federati si è consolidato in via di prassi, sino a diventare una consuetudine che integra, a pieno titolo, il relativo ordinamento costituzionale; i vincoli di bilancio sono stati introdotti dagli Stati proprio come risposta al mancato intervento federale, quale scelta sovrana dettata in parte dallo stato di necessità, in parte dall'imperativo etico-morale di un governo trasparente e responsabile delle finanze pubbliche; limiti che sono andati incontro, nel tempo, a un progressivo alleggerimento, sia attraverso l'esclusione delle spese di investimento, sia tramite la funzione anti-ciclica svolta dalla Federazione che consente il mantenimento dei livelli delle prestazioni offerti dagli Stati (compensando, così, la scelta di non offrire assistenza finanziaria agli enti in difficoltà).

Le logiche che governano la politica fiscale dell'Unione europea sono diverse: divieto di *bail-out* iscritto nei trattati istitutivi, ma di fatto ridimensionato (se non superato) dall'istituzione di meccanismi di salvataggio che funzionano secondo le logiche proprie di organismi finanziari internazionali; vincoli di bilancio piuttosto rigidi (che calcolano il bilancio in termini strutturali, ma che non consentono di scorporare spese di investimento) e imposti dal centro; controllo accentrato sulle politiche fiscali e sorveglianza sul coordinamento delle politiche economiche, volti a creare una sostanziale omogeneità economica attraverso rigidi parametri quantitativi; assenza di un meccanismo compensativo, definito dall'Unione, rispetto alle asimmetrie prodotte dall'azione pro-ciclica svolta dagli Stati membri a causa del necessario rispetto del pareggio di bilancio o, nel caso dei Paesi destinatari di aiuti finanziari, delle clausole di condizionalità contrattate nei *Memorandum of Understanding*⁷⁹.

5. L'archetipo del federalismo esecutivo: l'esperienza tedesca

⁷⁸ L'ultimo tentativo di riforma costituzionale si è avuto nel 2011, con il *Budget Control Act*, che mirava ad introdurre un obbligo di pareggio per ogni esercizio finanziario. Nonostante la Camera dei Rappresentanti, a maggioranza repubblicana, si fosse espressa favorevolmente, non è stato raggiunto il *quorum* richiesto per l'approvazione delle modifiche costituzionali (Bologna 2015, 336). Quanto ai meccanismi di contenimento del *deficit*, il fallimento del *Balanced Budget and Emergency Deficit Act*, approvato nel 1985 e volto a introdurre gradualmente un sostanziale pareggio di bilancio (attraverso il cd. sequestro del budget, e cioè l'automatica riduzione delle spese in caso di mancato accordo nelle Camere tra le voci di spese da ridurre), ha portato all'approvazione, nel 1991, del *Budget Enforcement Act* che, abbondato l'obbligo del pareggio di bilancio, ha previsto il *pay as you go*, che impone nuovi tributi in caso di un aumento delle spese. Nell'ipotesi in cui tali tributi non siano previsti, vi sarà un taglio automatico delle spese (il meccanismo è stato applicato, l'ultima volta, nell'anno fiscale 2011: Bologna 2015, 336).

⁷⁹ In parziale controtendenza si colloca il cd. Piano Juncker (Piano di Investimenti per l'Europa), che istituisce un Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) finanziato in maggioranza dal bilancio dell'Unione (16 miliardi), e in parte dalla BEI (5 miliardi) e che tuttavia sembra sottostare a logiche di funzionamento diverse dai trasferimenti federali USA. Il piano coinvolge 1) infrastrutture (inclusi trasporti, energia e infrastrutture digitali); 2) istruzione, salute, ricerca e sviluppo, tecnologia dell'informazione, comunicazione e innovazione; 3) energia rinnovabile ed efficientamento energetico; 4) ambiente, risorse naturali, sviluppo urbano e sociale; 5) sostegno finanziario alle PMI con meno di 250 impiegati e alle MidCaps con meno di 3000 dipendenti. Esso punta al cosiddetto effetto moltiplicatore, attraverso il quale per ogni euro di capitale messo a disposizione dalle istituzioni comunitarie si dovrebbero mobilitare 15 euro dal settore privato.

Gli Stati Uniti hanno portato a estreme conseguenze l'integrazione federale "a matrice", strutturandosi in un sistema che «plasma e abbraccia (...) una rete di comunicazione che stabilisce i collegamenti che creano l'insieme» (Elazar 1995, 13); viceversa, l'impronta europea, di stampo funzionalista, ha progressivamente (e paradossalmente) qualificato l'Unione europea secondo una dinamica tipica delle organizzazioni decentrate, ove l'integrazione si realizza «costruendo un forte centro e legando strettamente ad esso la periferia» (Elazar 1995, *ibidem*). In questo contesto, l'unità politica è la risultante della forza del centro e della pervasività dei vincoli sugli enti periferici, piuttosto che della forza dei rapporti di mutua interdipendenza.

Ad uno sguardo più attento, tuttavia, il paradosso risulta più apparente che reale: per un verso, il processo federativo europeo risponde a tradizioni e modelli giuridico-culturali irriducibili alle dinamiche statunitensi; per un altro, e al di là delle possibili analogie con assetti territoriali di tipo statale, la dinamica federale in corso nell'Unione rappresenta un *unicum*, perché i valori attorno a cui si organizza il processo federativo sono qualitativamente diversi dal *nomos* dello Stato federale. L'irriducibilità assiologica si ripercuote sulla natura dei fini delle due organizzazioni, causando un'alterità teleologica che, come vedremo, spiega la differenza qualitativa della dinamica federale della Comunità sovranazionale rispetto a quanto avviene nella Federazione di Stati.

Quanto al primo profilo, le "tradizioni federative" degli Stati europei si allontanano dall'equilibrio verticale delle funzioni raggiunto negli Stati Uniti: in Europa, infatti, è prevalsa la linea di un «federalismo conservatore», caratterizzato dall'imposizione gerarchica di processi centripeti (Palermo 1997, 37); un processo, quest'ultimo, sicuramente influenzato dalla peculiare origine degli Stati-nazione europei, nati dalle ceneri delle due grandi organizzazioni premoderne, Papato e Impero, che fondavano la propria supremazia attraverso la valorizzazione gerarchica del centro sugli enti periferici (Elazar 2001, 42 e ss., annovera, ad esempio, il principio di sussidiarietà tra le vie europee all'accentramento).

L'ordinamento tedesco, in particolare, è l'emblema di questo «federalismo conservatore», e rappresenta un punto di riferimento imprescindibile per la comprensione dei rapporti orizzontali che caratterizzano, all'oggi, l'Unione. Non solo perché, come si è visto, la Comunità di stabilità nasce per impulso (soprattutto) tedesco, ma anche perché, come si vedrà tra poco, sia le dinamiche federali, sia le soluzioni individuate per rinsaldare il principio di responsabilità finanziaria spingono a considerare la Germania un "laboratorio istituzionale", che ha sperimentato quanto poi accaduto nello spazio pubblico europeo.

Se si guarda al percorso di federalizzazione della Germania, non possono non individuarsi delle analogie con l'attuale dinamica federale dell'Unione europea. Predominanza degli esecutivi (*Kaiser* e governi statali rappresentanti nell'organo più importante del bicameralismo tedesco, il *Bundesrat*) e forte centralizzazione caratterizzano l'ordinamento tedesco sin dalla Costituzione del Secondo Reich del 1871 (come modificata dalla legge di riforma costituzionale del 1873): «a causa della posizione di assoluta preminenza politica e costituzionale della Prussia nell'ordinamento imperiale, l'impero Germanico si

caratterizzava per un forte potere centrale (...), in netto contrasto con quanto si verificava negli Stati Uniti (...), ove il potere di intervento diretto della Federazione era assai scarso, dovendosi limitare ad assicurare le garanzie entro cui potessero svilupparsi le libertà individuali» (Palermo 1997, 91)⁸⁰.

Tali tendenze centralizzanti (che ricorrono anche nella Costituzione di Weimar al fine di contenere le tendenze egemoniche prussiane e le spinte secessioniste degli stati del Sud) trovano conferma nel *Grundgesetz* del 1949, e nel processo di riforma del sistema federale inaugurato a partire dal 2006 (cfr. rispettivamente Palermo 1997, 165 e ss., Woelk 2011)⁸¹. Il federalismo tedesco, infatti, caratterizzato da una ripartizione di competenze generalmente favorevole alla Federazione e da strumenti di tutela delle istanze unitarie particolarmente pervasivi⁸², si contraddistingue per il suo carattere «essenzialmente amministrativo», retto dal «principio fondamentale secondo il quale i *Länder* danno attuazione alla legislazione in modo autonomo, come se si trattasse di legislazione propria»⁸³ (Woelk 2011, 16). In tal modo, si è venuta a creare una forte integrazione tra livelli di governo, con decisioni prese a livello centrale e attuate a livello regionale: vi è, dunque, una sostanziale riduzione del ruolo dei Parlamenti regionali e un accrescimento della funzione dei governi “federati”, i quali esercitano «una rilevante influenza sulle leggi federali nell'ambito del *Bundesrat*» (Palermo 1997, 166)⁸⁴.

Non è un caso che il concetto di “federalismo esecutivo” sia stato elaborato, in origine, proprio con riferimento al sistema tedesco, quale sinonimo di omogeneizzazione centripeta: la sua *ratio* non è mai stata «la conservazione delle diversità, ma l'integrazione [e] l'efficienza attraverso l'attuazione decentrata» (Woelk 2011, 17).

Quest'assetto ha rappresentato un terreno fertile per la riforma del federalismo fiscale, anticipata nel 2006 dall'introduzione del principio di corresponsabilità di *Länder* e *Bund* di fronte ai vincoli derivanti dal patto di stabilità europeo⁸⁵, e poi compiutamente realizzata

80 La forma di governo duale disegnata dalla Costituzione tedesca del 1871 delineava una sovranità condivisa tra l'Imperatore (all'uno *Kaiser* e Re di Prussia, titolare del potere di nomina e di revoca del Cancelliere imperiale) e il Parlamento. Quest'ultimo presentava una struttura bicamerale differenziata e, soprattutto, ineguale: era prevalente, infatti, il ruolo del *Bundesrat* sul *Reichstag*. Il Consiglio federale aveva un diritto di veto assoluto sulle leggi votate dal *Reichstag*, approvava le modifiche costituzionali, i trattati internazionali e le dichiarazioni di guerra, esercitava il potere di controllo federale nei confronti degli stati inadempienti rispetto agli obblighi derivanti dalla legislazione federale, e co-determinava, insieme all'Imperatore, lo scioglimento del *Reichstag*. Il Consiglio federale si caratterizzava per la forte egemonia prussiana (17 seggi su 58 spettavano alla Prussia) e per la fondamentale funzione di rappresentanza degli esecutivi statali, vincolati al mandato unitario. La Costituzione sanciva, poi, la prevalenza della legislazione federale, riconoscendo al *Reich* una potestà normativa generale (cfr. Palermo 1997, 88 e ss.).

81 Cfr. *Föderalismusreform I* del 2006 e *Föderalismusreform II* del 2009. La prima, in particolare, è la più ampia riforma costituzionale dal 1949. Essa ha riformulato l'obbligo di approvazione delle leggi federali da parte del *Bundesrat* (soltanto in casi del suo necessario intervento, ma chiamandolo in causa per l'approvazione di tutte leggi federali che comportino conseguenze finanziarie per i *Länder*, art. 104a.3 GG), eliminato la legislazione federale di cornice, introdotto una forma comune di responsabilità tra *Bund* e *Länder* per l'attuazione dei vincoli europei di bilancio (art. 109.5 GG), vietato al legislatore federale di trasferire nuove funzioni ai comuni (art. 85.1 GG).

82 Si pensi, in particolare, all'elenco di materie di competenza concorrente, che i *Länder* possono disciplinare se la Federazione non abbia scelto di legiferare quando «equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una regolamentazione legislativa federale» (art. 72.2 GG).

83 Cfr. art. 83 GG.

84 Sulla composizione e sulle modalità di funzionamento del *Bundesrat*, che raccoglie i membri del Governo dei *Länder* in un numero eguale ai voti accordati a ciascun *Land*, cfr. art. 53 GG.

85 L'art. 109.5 GG ripartisce la responsabilità tra Federazione e i *Länder* per le sanzioni europee secondo un rapporto di

nel 2009 dalla *Föderalismusreform II*.

Le modifiche apportate alla Legge fondamentale tedesca si snodano, infatti, lungo tre direttrici fondamentali. In primo luogo, si prevede l'obbligo di pareggio strutturale del bilancio federale⁸⁶, con contestuale divieto di indebitamento e con la limitata eccezione per le entrate da prestiti che non superino la soglia dello 0,35 % del prodotto interno lordo nominale⁸⁷. In coerenza con la disciplina europea, i vincoli di bilancio ammettono eccezioni nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulino dal controllo dello Stato federale e che compromettano gravemente la sua capacità finanziaria: in queste ipotesi, è necessario però una decisione adottata a maggioranza dal *Bundestag*⁸⁸.

Secondo un assetto che sembra aver anticipato su scala nazionale le misure adottate dall'Unione durante la crisi dei debiti sovrani, il legislatore costituzionale non ha solo imposto ai *Länder* l'obbligo di pareggio (contabile) senza ammettere eccezioni per le spese in conto capitale, ma ha disciplinato anche un'apposita assistenza finanziaria a cinque *Länder* in dissesto, ai quali la Federazione ha previsto di concedere aiuti finanziari tra il 2011 e 2019. L'assistenza finanziaria è, tuttavia, legata a un meccanismo di condizionalità: la concessione del sostegno finanziario dipende dall'adozione di misure annuali di riduzione dei disavanzi regionali finalizzate al rientro totale entro la fine del 2020⁸⁹. La decisione intorno alla concessione degli aiuti viene presa dal *Bundesrat*, organo di compensazione delle istanze territoriali ove assumono un ruolo fondamentale i vertici degli esecutivi regionali; d'altro canto, il monitoraggio sul rispetto dei termini dell'accordo è affidato al Consiglio di Stabilità, organo di natura politica di raccordo tra gli esecutivi del *Bund* e dei *Länder*⁹⁰, secondo una dinamica di distribuzione dei poteri che ricorda da vicino quanto avvenuto nello spazio pubblico europeo all'indomani della crisi⁹¹.

La riforma costituzionale del federalismo fiscale tedesco ha assunto, allora, un'evidente caratura post-nazionale (Bifulco 2011, 4 e ss.), collocandosi in un rapporto circolare di reciproca influenza rispetto all'ordinamento dell'Unione europea. In effetti, le modifiche costituzionali, introdotte nel 2006 e nel 2009 sono diretta conseguenza dei criteri di convergenza imposti dall'Unione a partire dal Trattato di Maastricht secondo un modello, a sua volta, fortemente influenzato dagli orientamenti tedeschi (*infra*, par. 1); d'altro canto, le modalità di gestione dei rapporti finanziari tra centro e periferia, le modalità di assistenza finanziaria ai *Länder* in difficoltà, il ruolo che assumono i vertici dell'esecutivo nello svolgimento della dinamica federale riecheggiano, almeno in parte, le risposte istituzionali

65 a 35.

86 L'art. 115.2 GG richiede che il calcolo del disavanzo debbano tenere in considerazione gli effetti del ciclo economico, nelle diverse fasi di crescita o di recessione economica.

87 Cfr. artt. 109.3, 115.2 GG.

88 Art. 109.2 GG.

89 Art. 143d.2 GG.

90 Il Consiglio di Stabilità, previsto dall'art. 109a GG, è composto dal ministro federale delle finanze, i ministri delle finanze dei *Länder*, il ministro federale per l'economia e la tecnologia (così disciplinato dalla legge di attuazione dell'art. 109a, sulla quale v. Bifulco 2011, 4, nt. 22).

91 La decisione di stanziamento dei fondi, infatti, viene presa previo accordo amministrativo tra governo federale e governi regionali, adottato sulla base di una legge federale bicamerale. Il consenso della seconda camera è richiesto, inoltre, per la disciplina di dettaglio per la ripartizione degli oneri finanziari, legati ai fondi di assistenza. Cfr. art.143d.2.

e normative adottate dall'Unione e dai suoi Stati membri all'indomani della crisi. Se, a tale constatazione, si aggiungono le evidenti similitudini che caratterizzano l'ordinamento tedesco e lo sviluppo del processo federativo nel sistema multilivello europeo, risulta evidente quale sia l'archetipo del *federalizing process* dell'Unione.

In ogni caso, non può essere dimenticato come le divergenze tra Stati federali e organizzazione sovranazionale siano sintomo di una più generale asimmetria tra modelli. Come si è visto, ogni dinamica federale comporta un processo di redistribuzione delle funzioni che corrisponde a un equilibrio dinamico tra valori locali e federali, tra pluralismo delle parti e unità del tutto (Morrone 2014). Sono i valori, dunque, che definiscono il verso della dinamica federale: nello Stato federale vi è la tendenza, al livello più alto di governo, ad assicurare gli interessi generali della comunità nazionale e, al livello più basso, a soddisfare gli interessi specifici e settoriali delle diverse comunità territoriali. L'impalcatura istituzionale dell'Unione europea inverte quest'assunto: mentre agli Stati membri spetta garantire, tramite la scelta sul contenuto del bilancio (quali entrate assicurare e quali spese realizzare), il benessere generale dei consociati, alle istituzioni europee compete implementare, tramite limiti quantitativi e procedurali alla sovranità statale, il valore settoriale del mercato concorrenziale e dell'efficienza economicistica.

6. Conclusioni: la fine della governance e l'orizzonte del government

Il mantenimento del mercato unico è un obiettivo di natura sostanziale: la regolazione procedurale, posta dalle istituzioni europee, tenta di omogeneizzare le economie e le finanze pubbliche degli Stati membri, al fine di non alterare l'equilibrio transnazionale tra domanda e offerta di beni e servizi. Il tentativo di fondare una omogeneità economica si scontra, tuttavia, con una sostanziale disomogeneità dei processi politico-decisionali. Questi ultimi, concentrati sugli esecutivi europei e nazionali, tendono a frammentarsi seguendo diversi *nomoi* di legittimazione: mentre i primi si basano su una legittimazione «derivata, plurale, tecnica», preludio di un processo integrativo «di secondo grado», i secondi godono di una diretta «legittimazione democratica», svolgendo una «funzione integratrice, personale e sociale» di primo grado (Palermo 2005, 226-227).

Il candido volto funzionalista dell'Europa, fondata su processi «di condivisione, persuasione, obbedienza volontaria» (Palermo 2005, 227), sembra essere definitivamente sporcato dalle dinamiche del federalismo esecutivo: dall'occhiuta sorveglianza della Commissione, dai pervasivi vincoli macro-economici e di bilancio, dai meccanismi di assistenza finanziaria subordinati al principio di condizionalità, dal ruolo di supervisione svolto da istituzioni internazionali che poco hanno a che fare con lo stesso disegno originario dell'integrazione funzionalista. In questo senso, l'attuale assetto europeo ruota intorno a due contraddizioni fondamentali: per un verso, vi è una discrasia interna all'ordine assiologico europeo, tra omogeneità contenutistica delle *policies* sovranazionali e asimmetrie procedurali dei percorsi decisionali; per un altro, risulta evidente una discordanza esterna all'ordinamento europeo, sintomo di un conflitto più ampio tra i valori

dell'Unione e l'ordine materiale dei sistemi nazionali⁹². Non è un caso che, negli Stati federali, la capacità fiscale della Federazione risponda alla necessità prescrittiva di salvaguardare la tenuta sociale della comunità nel suo insieme, sacrificando gli imperativi del mercato ad esigenze di natura solidaristica.

L'*impasse* politico-istituzionale è testimoniata, peraltro, dalla reazione di alcune Corti costituzionali alle misure anti-crisi: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, da parte del Tribunale costituzionale tedesco, sulla decisione della Banca centrale di lanciare le *Outrights Monetary Transactions* (OMT)⁹³, testimonia i limiti della rigida paratia tra governo della moneta e direzione dell'economia. L'argomento, avanzato dai Giudici di Karlsruhe, secondo cui tali operazioni avrebbero un effetto di stabilizzazione macro-economica, collocandosi in un ambito estraneo alle specifiche attribuzioni devolute dagli Stati all'Unione⁹⁴, è stato sconfessato dalla Corte di giustizia: a parere dei Giudici di Lussemburgo, la decisione della BCE ha svolto il fondamentale compito di garantire l'unicità della politica monetaria e la corretta trasmissione della moneta, in coerenza con l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi previsto dai Trattati⁹⁵. In continuità con il caso *Pringle*, la Corte ha sottolineato come le caratteristiche delle OMT (condizionalità, rispetto di un termine minimo tra l'emissione del titolo sul mercato primario e il loro riacquisto sui mercati secondari, mancata certezza, da parte degli Stati, sul volume delle acquisizioni) fossero perfettamente compatibili con la *ratio* dell'art. 123 TFUE, che mira a impedire condotte di *moral hazard* da parte degli Stati membri⁹⁶.

In un quadro istituzionale ulteriormente complicato dalle politiche monetarie espansive adottate dalla BCE con le azioni di *quantitative easing*⁹⁷, resta l'incognita della risposta del BVerfG, che potrebbe considerare, nella peggiore delle ipotesi, la decisione sulle OMT alla stregua di un atto *ultra vires* adottato in violazione del principio della responsabilità del Bundestag sul bilancio (art. 20 GG), letto alla luce della clausola di eternità prevista dall'art. 79.3 GG⁹⁸.

Al di là dei possibili esiti, tale vicenda è sintomo delle incongruenze dell'attuale percorso di

92 Un conflitto che, allo stato attuale, rimane irrisolto, anche alla luce dell'ondivaga giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla *national identity clause*, come mostra l'analisi di Di Federico 2014, 739 e ss.

93 Cfr. BVerfG, 2 BvR 2728/13. Il programma OMT, annunciato ma mai realizzato, doveva consistere nella acquisizione illimitata di titoli, sul mercato secondario, dei Paesi che avessero sottoscritto un MoU nell'ambito dell'EFSF o dell'ESM.

94 Ad avviso dei giudici tedeschi, non solo il programma OMT avrebbe sconfinato il mandato di politica monetaria della BCE, ma avrebbe anche comportato un finanziamento diretto agli Stati in difficoltà, in spregio all'art. 123 TFUE. In questo senso, le OMT avrebbero portato a una «notevole redistribuzione tra i bilanci e i contribuenti degli Stati membri», andando a incidere sul sistema economico-fiscale, che non è parte del programma di integrazione stabilito dai trattati (ivi, par. 41).

95 CGUE, *Gauweiler et al. c. Deutscher Bundestag*, C-62/14, par. 47 e ss.

96 *Gauweiler et al. c. Deutscher Bundestag*, cit., par. 93 e ss.

97 Programma mensile (sino a 60 miliardi di ammontare) di acquisto di titoli di stato e di obbligazioni sul mercato secondario. Cfr. il comunicato stampa della BCE: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html

98 Molto dipende dall'applicazione, nel caso concreto, dei criteri elaborati dal Tribunale costituzionale nel caso *Mangold-Honywell*, BVerfG, 2 BvR 2661/06. In tale decisione, i giudici di Karlsruhe non solo hanno ribadito il vincolo, sull'interpretazione del diritto europeo, derivante dalle pronunce della Corte di giustizia, ma hanno anche stabilito che il controllo *ultra vires* può scattare solo qualora la violazione del principio di attribuzione sia «manifesta», nel senso di «sufficientemente qualificata» (cfr. par. 60-61). L'interpretazione restrittiva delle OMT offerta dai giudici di Lussemburgo potrebbe spingere il Tribunale costituzionale a ritenere non superato il *test* della «manifesta» violazione.

integrazione, che demanda alle giurisdizioni (nazionali, ma non solo) una titanica opera di supplenza riguardo alle scelte politiche fondamentali sull'ordinamento costituzionale dell'Unione.

Alle contraddizioni dello spazio pubblico europeo hanno tentato di dare risposta sia le istituzioni, sia la dottrina. Le prime, in particolare, si sono mosse con un documento a firma del Presidente del Consiglio europeo⁹⁹, poi sviluppato da un progetto della Commissione¹⁰⁰, che ha delineato un'agenda da realizzare secondo tre scansioni temporali, volta a porre le basi per una compiuta unione fiscale¹⁰¹. Le soluzioni più interessanti si snodano lungo il medio e lungo periodo: la possibilità di stabilire un “fondo europeo di riscatto” del debito, che mutualizzerebbe gran parte del debito nazionale eccedente il 60% del rapporto debito/PIL¹⁰²; l'introduzione di una piena capacità fiscale, con contestuale previsione di un'autonoma imposizione tributaria dell'Unione e di un ricorso europeo all'indebitamento, tali da consentire conseguenti azioni di macro-stabilizzazione economica¹⁰³; la previsione di un maggiore coordinamento delle politiche economiche, con un potere di veto della Commissione sui bilanci nazionali irrispettosi dei vincoli europei¹⁰⁴; la scelta di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nel semestre europeo, sia al momento della presentazione, da parte della Commissione, degli indirizzi economici prioritari, sia prima dell'adozione delle specifiche raccomandazioni (CRS) da parte del Consiglio¹⁰⁵; l'auspicio di un'integrazione rafforzata tra i Paesi dell'area Euro, attraverso l'istituzione di una apposita commissione parlamentare depositaria del rapporto fiduciario con il Commissario agli Affari Economici¹⁰⁶.

Certo, l'unione fiscale non sarebbe sufficiente ad eliminare le disarmonie dello spazio pubblico eurounitario; essa dovrebbe invece rappresentare il preludio alla definitiva unione politica. Il panorama dottrinale si è a lungo interrogato sui percorsi più adatti a trasformare la *governance* europea in un *government*, riallineando *policies* e *politics* in unico centro, democraticamente legittimato, di decisione politica. Assodata la necessità di una definitiva trasformazione del Consiglio in una camera legislativa e di un generale rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo (Caruso-Morvillo 2014, 726-727), non manca chi insiste sull'esigenza di un Presidente del Consiglio Europeo elettivo, prefigurando, di fatto, una

99 Cfr. il *Report Towards a genuine economic and monetary union* presentato il 24 giugno 2012 (l'ultima versione è del 5 dicembre 2012), adottato in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione Europea, con il Presidente dell'Eurogruppo e con il Presidente della Banca centrale. A tale documento ha fatto seguito, da ultimo, il *Report* presentato, dai cinque Presidenti *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, il 22 giugno 2015 e reperibile al sito http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf, che esorta gli Stati a dotarsi di un'autorità indipendente che si occupi del grado di competitività del Paese, attraverso suggerimenti e proposte sulle riforme strutturali da adottare.

100 Cfr. COM(2012) 777 final/2, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*.

101 Almeno per quanto riguarda la scadenza più ravvicinata, le ipotesi relative alla vigilanza bancaria e al meccanismo di risoluzione unico risultano, in parte, già realizzate. Cfr. COM(2012) 777 final/2, 14 e ss.

102 Cfr. COM(2012) 777 final/2, 49 e ss. Il debito convogliato nel fondo dovrebbe essere riscattato entro un lasso di tempo molto lungo (venticinque anni) dagli Stati. Nel frattempo, il fondo emetterebbe bond resi competitivi sul mercato da una garanzia congiunta di tutti gli Stati dell'Eurozona. Per evitare il rischio di *moral hazard*, l'adesione al Fondo è subordinata al rispetto del principio di condizionalità.

103 COM(2012) 777 final/2, 33.

104 COM(2012) 777 final/2, 26.

105 COM(2012) 777 final/2, 36.

106 COM(2012) 777 final/2, 38.

forma di governo duale simile al sistema presidenziale statunitense (S.Fabbrini-Micossi, 2012)¹⁰⁷. Quest'ultima prospettiva, tuttavia, non tiene in considerazione le peculiarità del *federalizing process* europeo: se l'assetto orizzontale dei poteri è (anche) conseguenza di una certa distribuzione verticale delle funzioni, non può non rilevarsi come l'assetto dualista della forma di governo male si attagli ad un sistema politico che, come si è visto *supra*, segue dinamiche federali ben diverse da quanto avvenuto negli Stati Uniti. Lo sviluppo centripeto dell'Unione europea richiede, invece, la definitiva consacrazione di un assetto sostanzialmente monista (Amato 2014, 39, A. Padoa-Schioppa 2014, 506 e ss., Caruso-Morvillo 2014, 725 e ss.) che accentui il processo di investitura diretta del Presidente della Commissione da parte del corpo elettorale¹⁰⁸, renda più flessibile il rapporto "fiduciario" tra esecutivo europeo e Parlamento¹⁰⁹, modifichi il relativo sistema elettorale (ora incapace di esprimere significative maggioranze politiche)¹¹⁰, e porti a coincidenza le cariche di Presidente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione¹¹¹.

Le innovazioni proposte dalle istituzioni europee e dalla dottrina produrrebbero senz'altro una metamorfosi dell'Unione europea, almeno per come oggi la conosciamo; proprio per questo la strada da percorrere appare piuttosto accidentata.

In effetti, la riforma dell'EMU richiederebbe, come ammette la stessa Commissione, una revisione integrale dei trattati, se non l'adozione di nuovo patto per l'Europa. Un'ipotesi, questa, che incontrerebbe la sicura opposizione delle Corti costituzionali di alcuni Stati membri: il Tribunale costituzionale tedesco ha da tempo posto un limite al processo di integrazione, secondo un orientamento inaugurato nel giudizio sulla procedura di ratifica del Trattato di Lisbona. La clausola di eternità prevista dall'art. 79.3 GG impedisce, infatti, l'allocatione della Kompetenz-Kompetenz ad un organismo sovranazionale: "[a]nche qualora si rendesse largamente indipendente il potere politico dell'Unione europea, conferendo competenze costantemente incrementate e superando (...) le regole che finora

107 Seguendo questa prospettiva, il presidente del Consiglio europeo verrebbe eletto da grandi elettori, organizzati in collegi elettorali nazionali, scelti o votati dai parlamenti nazionali o direttamente dal corpo elettorale (S. Fabbrini-Micossi 2012, 5).

108 In questa direzione si muovono le risoluzioni del Parlamento europeo che, prima delle elezioni del 2014, hanno richiesto ai partiti di indicare il candidato alla Presidenza della Commissione europea, sollecitando altresì una Commissione composta in prevalenza da deputati europei: cfr. risoluzioni P7_TA-PROV(2014)0249, P7_TA-PROV(2013)0323.

109 Come noto, infatti, non solo l'art. 17.7 TUE richiede l'elezione parlamentare della Commissione a maggioranza assoluta, ma l'art. 234 TFUE stabilisce anche il duplice requisito della maggioranza dei due terzi dei voti e della maggioranza dei componenti per l'approvazione di una mozione di censura. Se non si ritiene necessario abbassare in generale il *quorum* di elezione e di "sfiducia" (richiedendo la sola maggioranza semplice), sarebbe quanto meno auspicabile rendere omogenei i due *quorum*. In tal senso v. la risoluzione del PE P7_TA-PROV(2014)0249, par. 14.

110 La natura ibrida dell'Unione ha portato il BVG (2 BvE 2/13) a dichiarare illegittima la legge elettorale tedesca che imponeva il raggiungimento della soglia del 3% dei voti per l'accesso alla distribuzione dei seggi del Parlamento europeo. Ad avviso del Tribunale costituzionale, il principio di eguaglianza elettorale, che in un sistema proporzionale implica che tutti i partiti siano rappresentati in misura percentuale al numero di voti ottenuti, non può essere derogato laddove il sistema elettorale miri a formare un organo che non opera secondo logiche maggioritarie ma in funzione di contrappeso alle dinamiche intergovernative del Consiglio. La decisione è in continuità con la sentenza BVG, 2 BvC 2/10, che ha dichiarato incostituzionale la precedente soglia del 5%.

111 Nel progetto di Costituzione europea era previsto l'incompatibilità della carica di Presidente del Consiglio europeo con altri incarichi nazionali. Come riporta Amato (2014, 39), l'intento, «non sbandierato ma trasparente», era quello di consentire, in prospettiva, la fusione fra le due presidenze.

hanno caratterizzato la parità degli Stati», tali innovazioni sarebbero possibili solo attraverso una libera autodeterminazione popolare¹¹². In altri termini, senza l'esercizio di un potere costituente, e cioè «[s]enza una volontà esplicitamente dichiarata dei popoli, gli organi eletti non sono autorizzati a creare, nei rispettivi spazi delle costituzioni nazionali, un nuovo soggetto di legittimazione, né a delegittimare quelli esistenti»¹¹³.

Le lancette della storia, certo, non possono essere riportate all'indietro, né si deve cedere a un certo *revanchismo* nazionalista tanto primitivo quanto inidoneo a governare i grandi mutamenti in corso nella società globale. Gli attori dello spazio pubblico europeo sono chiamati, infatti, ad evitare i «contrapposti errori di pessimismo» di fronte ai quali, pur in un altro contesto, lord Keynes metteva in guardia: «il pessimismo dei rivoluzionari, i quali pensano che le cose vadano tanto male che nulla possa salvarci se non il rovesciamento violento», e «il pessimismo dei reazionari, i quali ritengono che l'equilibrio della nostra vita economica e sociale sia troppo precario per permetterci di rischiare nuovi esperimenti» (Keynes 1991, 58).

E' necessario, allora, prendere sul serio le parole del *Bundesverfassungsgericht*, che, lungi dal rappresentare un freno generale alla costruzione europea, sono invece di ostacolo a un'integrazione che continui a mantenere distinti i criteri di legittimazione di Unione e Stati Membri. In altri termini, il Tribunale costituzionale tedesco richiama la politica a un riformismo coraggioso, che riesca là ove è fallito il progetto di Costituzione europea: solo un processo costituente fondato su una sovranità popolare *condivisa* tra cittadini che agiscono sia come membri delle comunità statali, sia quali appartenenti all'Unione (Habermas 2012, 67), può riuscire a rimettere al centro dell'agenda federalista il *general welfare* della comunità europea.

Opere citate

Amato G., *Un amore difficile*, in G. Amato, E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Bologna, 9 e ss.;

Allegri G.- Bronzini G. (2014), *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma;

Antoš M., *Fiscal Stability Rules in Central European Constitutions*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 205 e ss.;

Baroncelli S. (2000), *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Fucecchio;

Baroncelli S. (2014), *The Independence of the ECB after the Economic Crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 125 e ss.;

Bauer M.W.-Becker S. (2014), *La gouvernance économique durant et après la crise: vers*

112 *Lissabon Urteil*, cit., par. 234.

113 *Lissabon Urteil*, par. 347.

la disparition de la Commission européenne?, in *Pouvoirs*, 149, 29 e ss.;

Bifulco R. (2005), *Bundesbank e banche centrali dei Länder come modello del sistema europeo delle banche centrali*, in F. Gabriele (a cura di), *Il governo dell'economia tra crisi dello Stato e "crisi del mercato"*, Bari, 41 e ss.;

Bifulco R. (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista AIC*, 3;

Bilancia P. (2012), *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23;

Bilancia P. (2012), *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union After the Lisbon Treaties*, Milano;

Bilancia P. (2014), *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in A.

Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 319 e ss.;

Bognetti G. (1991), *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 273 e ss.;

Bologna C. (2010), *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna;

Bologna C. (2013), *Il caso "Sibelius" sulla riforma sanitaria: il federalismo alla prova dell'"accountability"*, in *Quad. cost.*, 2, 371 e ss.;

Bologna C. (2015), *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, Torino, 327 e ss.;

Caruso C.-Morvillo M. (2014), *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new European constitutionalism*, in *Dir. Un. Eur.*, 4, 699 e ss.;

Caruso C. (2015), *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, Torino, 263 e ss.;

Chiti E.-Texeira P.G. (2013), *The constitutional implications of the european responses to the financial and public debt crisis*, 50, 683 e ss.;

Corwin E.S.(1964), *The Passing of Dual Federalism*, in A. T. Mason, G. Garvey (eds), *American Constitutional History. Essays by Edward S. Corwin*, New York, 145 e ss.;

Crum B., (2013), *Saving the Euro at Cost of Democracy*, in *Journal of Common Market Studies*, 51, 614 e ss.;

Dani M. (2013), *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova;

Dehousse R.-Boussaguet L. (2014), *L'impact de la crise sur la gouvernance européenne* in *Pouvoirs*, 149, 7 e ss.;

Delledonne G. (2014), *A Legalization on Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 181 e ss.;

Di Federico G. (2014), *Identifying National Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, in *Dir. Un. Eur.*, 4, 739 e ss.;

Donati F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 337 e ss.;

Dullien S.- Guerot U. (2012), *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, in *European Council on Foreign Relations*, 49;

Elazar D. (1995), *Idee e forme del federalismo*, Milano;

Elazar D. (2001), *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, in K. Nicolaidis, R. Howse, (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, 31 e ss.;

Fabbrini S. (2013), *Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, 46(9), 1003 e ss.;

Fabbrini S.-Micossi S. (2012), *Una proposta istituzionale per l'Europa: legittimazione e efficienza*, su http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/system/files/inline/Fabbrini-Micossi_FINAL_1.pdf;

Fabbrini F. (2013), *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 36, 1 e ss.;

Fasone C. (2012), *The Struggle Of The European Parliament in the New Economic Governance* in EUI Working Papers, RSCAS, 45;

Felice F. (2008), *L'economica sociale di mercato*, Soveria Mannelli;

Friedrich C. (2002), *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna;

Gaja A.-Adinolfi A. (2014), *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari;

Giupponi T.F. (2014), *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 51 e ss.;

Grodzins M. (1966), *The American system: a New View of Government in the United States*, Chicago;

Habermas J. (2012), *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari;

Habermas J. (2014), *Nella spirale tecnocratica: un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari;

Haas E. (1958), *The Uniting of Europe : political, social and economical forces, 1950-1957*, Stanford;

Henning R.-Kessler M.(2012), *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, in *Peterson Institute for International Economics*, 1;

Hou Y.-Smith D.L. (2006), *A Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition*, in *Public Budgeting & Finance*, 26, 22 e ss.;

Joerges C. (2014), *Europe's economic constitution in crisis And the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. Fossum-A.J. Menéndez (eds.), *The European Union in Crises or the European union as Crises*, Arena Report, 2, 279 e ss.;

Keynes J.M. (1991), *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, in J. M. Keynes, *La fine del laissez-faire e altri scritti*, Torino, 57 e ss.;

Krugman P. (2008), *Fifty Herbert Hoovers*, su <http://www.nytimes.com/2008/12/29/opinion/29krugman.html>

Louis J.V. (2010), *The no-bailout clause and rescue packages*, in *Common Market Law*

Review, 47, 971 e ss.;

Mitrany D. (1945), *Le basi pratiche della pace: per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, Cambridge;

Morrone A. (2013), *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lav. e dir.*, 3, 357 e ss.

Morrone A. (2014), *Tendenze del federalismo (e del "federalismo fiscale") nell'epoca della crisi economico-finanziaria*, mimeo;

Moravcsik A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist approach*, in *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473 e ss.

Müller-Armack A. (2010), *Economia sociale di mercato*, in F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 89 e ss.;

Napolitano G. (2012), *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 461 e ss.;

NCSL (National Conference of State Legislatures), 2010, *State Balanced Budget Provisions*, su <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-balanced-budget-requirements-provisions-and.aspx> Washington;

Padoa Schioppa A. (2014), *Linee di riforma costituzionale dell'Unione europea*, in A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 499 e ss.;

Padoa Schioppa T. (1992), *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, Torino;

Palermo F. (1997), *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento;

Palermo F. (2005), *La forma di Stato dell'Unione Europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova;

Pernice I. (2002), *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 27, 511 e ss.;

Puetter U. (2012), *Europe's deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council in EU economic governance*. *Journal of European Public Policy*, 19, 161 e ss.;

Raffiotta E. (2013), *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna;

Scharpf F. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, LEQS, 36;

Schuman R. (1950), *Déclaration du 9 mai 1950*, reperibile su http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm;

Somma A. (2014), *La dittatura dello spread : Germania, Europa e crisi del debito*, Roma;

Spinelli A. (1985), *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in A. Spinelli, *Il progetto europeo*, Bologna, 151 e ss.;

Tosato G.L. (2007), *L'unione economica e monetaria: aspetti giuridici e istituzionali*, Torino;

Tosato G.L. (2013), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa*

dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno, relazione al seminario «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Corte costituzionale, Roma, 22 novembre, reperibile su http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf;

Van Mallegem, P.A. (2014), *Unbalanced Budget Rules in Europe and America*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford;

Woelk J. (2012), *I rapporti finanziari tra i livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 15 e ss.;

Zorzi Giustiniani A. (2000), *Costituzione americana ed equilibrio finanziario: il caso della legislazione antideficit*, Ospedaletto;

** Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università di Milano; corrado.caruso@unimi.it