

Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*

di Francesca Nugnes**
(6 marzo 2012)

1) Introduzione

Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, e segnatamente il c.d. Fiscal Compact di cui al Titolo III (artt.3-8), firmato il 2 marzo 2012 da venticinque Stati, rappresenta l'ultima tappa di un percorso evolutivo del quadro normativo relativo alla governance economica europea che parte da lontano¹.

A ridosso dell'approvazione del Trattato di Lisbona si acuisce la crisi finanziaria iniziata nel 2008, realmente mai sopita, e si stagliano chiaramente le debolezze dell'integrazione economica europea sullo sfondo di un quadro normativo e istituzionale non completamente collaudato.

La crisi finanziaria, esplosa con il caso Grecia nel 2010, ha posto in evidenza l'inefficacia degli strumenti e delle procedure dell'attuale assetto europeo. In generale si sono evidenziate le debolezze di un sistema basato su un'asimmetria tra politica monetaria e politica fiscale; in particolare si è evidenziata, da un lato l'inefficacia di procedure non adeguate a garantire un efficace coordinamento delle politiche di bilancio, dall'altro l'inesistenza di strumenti e competenze in grado di fronteggiare i c.d. shock asimmetrici.

A venire in rilievo è stata la necessità di riformare la *governance* economica europea. In questa ottica, nel marzo del 2010, su mandato del Consiglio europeo è stata insediata una Task Force, costituita dai 27 ministri finanziari, dal Presidente della Banca centrale, dal presidente dell'Eurogruppo e dal Commissario Europeo agli Affari Economici e Monetari, con il compito di elaborare proposte tese al rafforzamento della disciplina fiscale ed economica dell'Unione.

Successivamente, nelle Comunicazioni della Commissione di metà anno, sono stati focalizzati ulteriormente i temi del coordinamento delle politiche di bilancio quali centrali per una *governance* economica in grado di coniugare finanze pubbliche sane con gli obiettivi di crescita e occupazione indicati dalla nuova Strategia di Europa 2020².

In tale ottica, già nella riunione del 17 e 18 giugno 2010 il Consiglio era giunto a conclusioni che avrebbero portato nella riunione del settembre 2010 all'istituzione del c.d. semestre europeo, congegnato come un sistema di coordinamento delle procedure di bilancio a livello nazionale, tale da garantire un raccordo della tempistica ex ante e una più

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Regno Unito e Repubblica ceca non hanno aderito al Trattato. La posizione ufficiale tenuta da quest'ultima per rifiutare la propria adesione è stata la scarsa importanza data al debito; la versione ufficiosa riguarda l'insofferenza verso l'intesa che limita la presenza nelle riunioni degli Stati non euro ad alcuni argomenti determinati.

² A metà del 2010 la Commissione diffonde due comunicazioni, la prima in maggio, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche* (COM(2010)250); la seconda, in giugno, dal titolo, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE* (COM(2010)367).

efficace vigilanza delle politiche economiche e di bilancio nei paesi dell'euro zona e in quelli dell'Ue.

Si tratta di un primo pilastro al quale se ne aggiungono altri. Il Fiscal Compact infatti, si inserisce in un'architettura finanziaria strutturata su sei principali pilastri : il Semestre europeo; il c.d. Six pack; le disposizioni relative alla sorveglianza macroeconomica; la determinazione di requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio; il c.d. Patto euro plus approvato dai Capi di Stato o di governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011; un fondo per la stabilizzazione dell'area euro, istituito, per il triennio 2010-2012, dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro nel maggio 2010, successivamente modificato e in fase di sostituzione nel corso del 2012, dal meccanismo europeo di stabilità (MES) della zona euro, previsto da una modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE, adottata dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. Questa architettura sarà affinata dalle due proposte di regolamento presentate al parlamento europeo, c.d. *two pack*, orientate a rafforzare ulteriormente il ruolo di vigilanza e di indirizzo della Commissione che avrà il compito di valutare la manovra finanziaria dei governi nazionali e di chiedere eventuali modifiche.

Si tratta di diversi versanti oggetto di diversi interventi di cui alcuni sono confluiti nel c.d. "six pack" che si articola in tre regolamenti di riforma del Patto di stabilità e crescita; due regolamenti relativi all'istituzione di un nuovo sistema di vigilanza e di sanzioni in caso di squilibri macroeconomici; una direttiva relativa agli standard per i quadri di bilancio degli Stati membri³

L'ultima tappa di questo processo evolutivo relativo alla *governance* economica europea è costituito, appunto, dal Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria.

Il Trattato articolato in sei Titoli, dedica il Titolo III interamente al Fiscal Compact, al Patto di bilancio, stipulato tra le parti contraenti per l'adozione di una disciplina di bilancio comune ispirata ad un maggior rigore e ad un rafforzamento del ruolo delle istituzioni coinvolte (art.1).

Il ricorso all'adozione di un Trattato intergovernativo ha suscitato immediate critiche manifestate in particolare da tre rappresentanti del Parlamento europeo nell'ambito del gruppo di lavoro incaricato della predisposizione di un progetto di Trattato nella seduta congiunta delle commissioni AFCE e Econ del parlamento europeo del 21 dicembre 2011. Le perplessità si sono concentrate sulla necessità di garantire la partecipazione del parlamento europeo che, diversamente da quanto accade nelle procedure di modifica dei

³ Il Six pack è costituito da sei atti legislativi tesi, da un lato, al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, e dall'altro al rafforzamento della normativa ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Il pacchetto comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Trattati europei, non appare garantita in modo adeguato negli accordi intergovernativi (Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012) ⁴.

Tali osservazioni hanno probabilmente indotto, nella fase successiva dei lavori preparatori ad introdurre alcune modifiche rispetto alle quali si possono svolgere due ordini di considerazioni.

In primo luogo, la versione finale del Fiscal Compact approvata dal Consiglio europeo del 30 gennaio rimanda l'attuazione del coordinamento e della *governance* alla legislazione secondaria, il che garantirebbe la partecipazione del Parlamento nei modi e tempi previsti dal quadro normativo vigente (Titolo II, art. 2) (Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012)

In secondo luogo, l'art.16 del Trattato, dichiara l'intento di compiere, entro cinque anni dall'entrata in vigore (gennaio 2013), i passaggi necessari per il recepimento dei contenuti del Trattato nel quadro normativo europeo. Si tratta comunque di disposizioni che non fuggano del tutto le perplessità che permangono relativamente all'armonizzazione delle disposizioni del Trattato in oggetto con le disposizioni del Trattato di Lisbona e dell'architettura finanziaria delineata dagli ultimi interventi normativi.

2) I lavori preparatori. Dall'accordo intergovernativo al Trattato

In seguito alla dichiarazione del 9 dicembre, il Presidente del Consiglio europeo Von Rompuy e gli Stati aderenti, si sono orientati per la costituzione di un gruppo di lavoro (forum) formato dai rappresentanti degli Stati, della Commissione europea, di tre rappresentanti del parlamento europeo e di un rappresentante del Regno unito in qualità di osservatore.⁵

Dal 15 dicembre in poi, data in cui è stata presentata una prima bozza del "Trattato internazionale per un'unione economica rafforzata" si sono susseguiti una serie di appuntamenti che hanno portato alla sottoscrizione del Trattato il 30 gennaio 2012 e alla sua sottoscrizione il 2 marzo 2012⁶.

Durante i lavori preparatori, viene accolto l'emendamento proposto dalla Commissione europea, dalla Francia e dal Germania in forza del quale il termine Trattato sostituisce il

⁴ Peraltro, va considerato che l'assenza del requisito dell'unanimità, necessario per la modifica dei trattati già vigenti, unitamente alla necessità di adottare con norme di rango primario le misure per il coordinamento di bilancio e delle politiche economiche, ha indotto giocoforza all'adozione di un Trattato intergovernativo, diversamente da quanto prospettato nel rapporto Von Rompuy che prevedeva l'adozione di tali misure mediante la modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione e mediante la modifica del Protocollo n 12 allegato al TFUE, relativo alla procedura sui disavanzi eccessivi.

⁵ In particolare, la Conferenza dei presidenti del Parlamento europeo ha incaricato i propri rappresentanti di riferire periodicamente alla Commissioni Affari costituzionali (AFCO) e affari economici e monetari (ECON) sui lavori relativi al progetto di Trattato. I rappresentanti erano Elmar Brok (Germania, Partito Popolare Europeo), Roberto Gualtieri (Italia, Socialisti & Democratici), Guy Verhofstadt (Belgio, Liberaldemocratici), Daniel Cohn-Bendit (Germania, Verdi) in qualità di membro sostituto.

⁶ Le tappe salienti del processo di approvazione del Trattato sono state: il 19 dicembre 2011, in cui c'è stato un primo esame della bozza le cui modifiche avrebbero dovuto essere presentate entro il 29 dicembre, data in cui sono state presentate proposte di modifica da parte del governo italiano, dal governo francese e tedesco oltre che dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Parlamento europeo. Tali proposte di modifica sono state studiate dal gruppo di lavoro unitamente ad una seconda versione del Trattato elaborata dal Servizio giuridico del Consiglio. Si è giunti ad una ulteriore versione del Trattato presentata il 10 gennaio, in vista della successiva riunione del gruppo di lavoro del 12 gennaio 2012, in seguito alla quale il 19 gennaio è stata prodotta una versione finale da parte del gruppo di lavoro, esaminata dal Consiglio Ecofin del 24 gennaio 2012 che ha costituito la base per l'approvazione da parte del Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 30 gennaio 2012

termine accordo, quasi a voler rafforzare l'efficacia di un atto che rimane sostanzialmente un accordo intergovernativo collocabile fuori dall'ordinamento dell'Unione.

Sul punto, già nella risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 erano state avanzate critiche sull'opportunità di perseguire i medesimi obiettivi indicati nel Fiscal Compact, attraverso l'utilizzo di procedure e strumenti diversi da quelli già presenti nel quadro del diritto dell'Unione⁷.

Il riferimento è all'art. 136 del TFUE che prevede una procedura di cooperazione rafforzata nel cui ambito, il Consiglio, allo scopo di contribuire al buon funzionamento dell'Unione, può adottare misure tese a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, ad elaborare gli orientamenti di politica economica dei singoli Stati, a vigilare sulla loro compatibilità rispetto agli orientamenti adottati dall'insieme dell'Unione e a garantirne la sorveglianza.

Lo stesso articolo prevede procedure e modalità di decisione che sono definite dai precedenti artt. 121, relativo al coordinamento delle politiche economiche, e dall'art.126, relativo ai disavanzi eccessivi.

Tuttavia, va considerato che la rinnovata esigenza di elevare a livello primario disposizioni in materia di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche, unitamente all'assenza del requisito dell'unanimità necessaria per la modifica dei Trattati, ha indotto a ricorrere allo strumento del Trattato internazionale, vincolante esclusivamente per le parti contraenti e non anche per il Regno Unito e la Repubblica ceca che non lo hanno sottoscritto.

Il che comporta un'ulteriore implicazione relativa alla creazione di differenti regimi giuridici tra Stati aderenti e non.

Soprattutto si viene a configurare una situazione per cui le disposizioni contenute nel six pack, rientrando nell'ordinamento europeo sono applicabili a tutti gli Stati dell'Unione, mentre le disposizioni del Trattato in commento si applicherebbero soltanto ai 25 Paesi aderenti.

Sul punto l'art.2 dispone che il nuovo "Trattato si applica e si interpreta in conformità con i Trattati su cui si fonda l'UE, in particolare con il principio di leale cooperazione tra Stati membri e Unione di cui all'art. 4, par. 3, del Trattato UE, rispettando le procedure vigenti ogni qual volta si richiede l'adozione di una legislazione secondaria". Il secondo paragrafo dello stesso articolo, inoltre, esplicita che le disposizioni del Trattato si applicano compatibilmente con i Trattati e con il diritto dell'Unione e non interferisce con le competenze dell'unione economica e monetaria.

Si tratta tuttavia di disposizioni la cui portata meramente dichiarativa si coglie considerando il contesto normativo delineato dall'art.126 del TFUE e dal precedente six pack, rispetto al quale, le disposizioni dell'art.2 non forniscono, né potrebbero fornire, ulteriori strumenti o procedure di rafforzamento. Come è stato autorevolmente osservato, infatti, si tratta di disposizioni che "would not have the effect to induce the Member States parties to the Agreement to omit applying its provisions once it has come into effect: The Euro Summit would meet, the acts of the Commission under Article 126 TFEU and the Regulations of the Six-Pack would get the agreed support or even be applied as binding law."⁸

⁷ La risoluzione del 18 gennaio, approvata con 521 voti a favore e 124 contrari, chiedeva l'introduzione nel Trattato, di "una traccia che indichi la futura adozione di obbligazioni europee" posto che "la disciplina di bilancio, nonostante sia la base per una crescita durevole, non può da sola provocare una ripresa economica"

⁸ I. Pernice, *International agreement on a rein-forced economic union legal opinion*, 9 gennaio 2012, reperibile all'indirizzo: www.whi.eu; Quest'ultima versione dell'articolo2 del Trattato, recepisce un emendamento presentato dai

La natura di accordo internazionale, come ora si vedrà, ha implicazioni anche sotto il profilo soggettivo, soprattutto in riferimento al ruolo della Commissione nelle procedure di attuazione del Fiscal Compact, nonché rispetto al ruolo della Corte di giustizia.

3) Le disposizioni relative al disavanzo e al debito pubblico

Le disposizioni dell'art. 3, del Trattato non si rivelano particolarmente innovative rispetto al quadro normativo già delineato dalle ultime modifiche al Patto di stabilità e crescita introdotte dal six pack, e dal precedente Patto euro plus. In particolare, l'art. 3, paragrafo 1 lett. a) e lett. b) impone agli Stati aderenti, il pareggio di bilancio, oppure il surplus, consentendo deficit solo temporanei e soltanto in caso di un ciclo economico negativo o in periodo di gravi crisi e comunque nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

In termini quantitativi, il deficit strutturale non dovrà superare lo 0,5 per cento del Pil nel corso di un periodo economico e nel caso il deficit superi il limite del 3 per cento del Pil sono previste sanzioni quasi automatiche che non saranno applicate nel caso in cui vi si oppone la maggioranza qualificata del Consiglio Ue (*reverse majority*). Per i paesi sottoposti alla procedura per disavanzi eccessivi, si prevede un programma di convergenza che sarà sottoposto alle valutazioni della Commissione la quale non terrà conto nell'analisi delle spese delle entrate temporanee (coerentemente con quanto già previsto dal six pack).

Nell'ultima versione del Trattato è stato aggiunto il terzo paragrafo dell'art. 3 in cui si identificano come circostanze eccezionali gli eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato e che hanno un impatto significativo sul bilancio, oppure in periodi di grave recessione, purché, come già detto, tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine.

Nel caso in cui il rapporto debito pubblico/Pil risulti significativamente al di sotto della soglia del 60 per cento, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il deficit può essere superiore allo 0,5 per cento, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1 per cento del PIL (art. 3 par.1 lett. d), coerentemente con quanto disposto dall'art.2 del regolamento n.1175/2011 apportate al Patto di stabilità e crescita.

Spetterà alle parti contraenti, in caso di significative deviazioni dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento, attivare un meccanismo di correzione automatica che implichi l'obbligo ad attuare misure di correzione entro un determinato periodo.

Quest'ultima disposizione con cui si rimanda alla nuova disciplina del Patto recepisce, almeno parzialmente, l'emendamento presentato dal Governo italiano finalizzato a garantire un margine di manovra nelle politiche di bilancio, soprattutto in considerazione della necessità di investimenti pubblici rispetto agli obiettivi di crescita e sviluppo. Peraltro il governo italiano aveva anche avanzato la proposta di ribadire il ruolo di ciascun Paese nella convergenza verso il proprio obiettivo di bilancio in base al calendario proposto dalla

rappresentanti del Parlamento europeo teso a ribadire, in coerenza con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, il primato del diritto dell'Unione europea rispetto al Trattato. E' stata così superata l'opposizione del governo tedesco, orientato, da un lato, ad eliminare il riferimento al primato del diritto dell'Unione e, dall'altro, ad inserire una clausola per cui le misure assunte in base al Trattato stesso sarebbero state considerate conformi ai Trattati UE in quanto recanti norme più stringenti rispetto a quelle da esse previste.

Commissione europea il cui ruolo, nella proposta del governo appariva ulteriormente rimarcato dal compito di esaminare la conformità rispetto alle regole contenute nell'articolo in oggetto, attraverso una valutazione equilibrata dei fattori irrilevanti e segnatamente di quelli con un impatto "aggravante o mitigante rispetto all'obiettivo di bilancio" Si tratta di disposizioni comunque già contenute nel regolamento n. 1175/2011 sopra richiamato⁹.

Il secondo paragrafo dell'art.3 dispone l'impegno per gli stati aderenti ad implementare, preferibilmente a livello costituzionale le procedure ed i meccanismi di correzione degli squilibri nel rispetto dei principi comuni proposti dalla Commissione europea, relativi in particolare alla natura, alla misura e al periodo dell'azione correttiva, oltre che al ruolo e all'indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme, nel rispetto delle prerogative e responsabilità dei Parlamenti nazionali.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, già introdotta o in corso di introduzione in molti paesi europei non rappresenta una novità in quanto era stata già prevista dal Patto euro plus. Si tratta di un tema ampio e complesso, sul quale si registrano diversi contributi, che esula dagli obiettivi di questo breve commento teso ad evidenziare le principali novità ed implicazioni del Fiscal Compact¹⁰. La disposizione che impegna gli stati aderenti ad elevare a rango costituzionale il pareggio di bilancio, offre lo spunto per due ordini di riflessioni.

In primo luogo, allo scopo di supportare ulteriormente il divieto dei disavanzi eccessivi di cui all'art.126 del TFUE, l'art. 3, par. 2 del Trattato, l'art. 3 del Fiscal Compact lascia agli Stati il compito di individuare procedure e meccanismi funzionali ad evitare che si inneschi l'applicazione dell'art.126 del TFUE.

Tale intarsio normativo tra il Trattato intergovernativo e le costituzioni nazionali configurerebbe un sistema a due livelli, preventivo e correttivo nazionale; preventivo e correttivo europeo.

Il modo in cui il livello nazionale del sistema dovrà svilupparsi e raccordarsi al livello europeo è delimitato unicamente dai "principi comuni" proposti dalla Commissione relativi,

⁹ A riguardo si veda Camera dei deputati, XVI Legislatura - Dossier di documentazione, *Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Progetto di Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria*- Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea n.202 11 gennaio 2012, reperibile all'indirizzo <http://documenti.camera.it> in cui si osserva che "il Parlamento europeo aveva invece proposto che per ciascuno Stato membro il valore di riferimento per ciascun Paese venisse determinato sulla base delle disposizioni del Patto di stabilità, invitando la Commissione europea a presentare proposte per rafforzare il Patto di stabilità introducendo un valore di riferimento più stringente che non superi lo 0,5% del PIL (analogo a quello previsto dal Trattato). Un emendamento della Banca centrale europea suggeriva, invece, di subordinare la deroga all'obbligo di bilancio (e quindi la possibilità di incorrere in un disavanzo) in caso di recessione grave, al voto a maggioranza qualificata delle parti contraenti."p.15

¹⁰ Al momento in cui si scrive, è stata approvata in prima lettura da Camera e Senato, una proposta di legge costituzionale (A.S.3047) tesa ad introdurre nella Costituzione, il vincolo del pareggio di bilancio attraverso la modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni: Per un commento alla proposta si veda A.Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; D.Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione:una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, nella stessa rivista; per un commento in chiave comparata F. Pedrini,in *Quaderni costituzionali* n.3/2011; F.Fabbrini, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il grudgetsetz preso sul serio*, in *Quaderni costituzionali* n.2/2011); R.Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.1/2011; in Germania la modifica correttiva è già stata introdotta nell'estate del 2009, con l'introduzione nella Legge Fondamentale di una clausola (art. 109, c. 2) che, richiamandosi al rispetto della disciplina europea, obbliga il governo federale e i Lander al bilancio in pareggio (per lo Stato centrale il pareggio di bilancio va raggiunto nel 2016, per i Lander nel 2020);

da un lato, alla natura, alla misura e al periodo temporale dell'azione correttiva; dall'altro al ruolo e all'indipendenza delle istituzioni, responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme(art. 3, par.2).

Anche in questo caso è prevedibile che i principi comuni proposti dalla Commissione saranno di ordine generale, verosimilmente già contenuti nel Trattato di Lisbona, nonché desumibili dall'attuale architettura della *governance* europea. Apparirebbe peraltro molto complicato proporre principi adeguati alla realtà di ciascuno Stato anche in considerazione delle differenti concezioni ed aggregati corrispondenti in ciascun paese alla definizione di "pubbliche amministrazioni".

Una seconda riflessione attiene più alla dimensione politica che a quella giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, primo passo verso la ricomposizione della asimmetria tra politica fiscale e politica monetaria, non poteva che avvenire attraverso un Trattato intergovernativo e non attraverso una revisione del Trattato di Lisbona. La revisione del Trattato nel tesa al rafforzamento dell'integrazione economica europea in senso federale, in questo momento storico caratterizzato da un forte scetticismo, avrebbe sortito l'effetto di accentuare la percezione del costo della perdita di un'ulteriore porzione di sovranità come eccessivo rispetto ai benefici derivanti dall'integrazione.

Oltre al deficit, il Trattato riconferma la valenza del debito pubblico quale parametro di riferimento nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi. In particolare l'art.4 riprende il limite del rapporto debito pubblico/Pil pari al 60 per cento indicando, nel caso in cui si superi tale limite, un percorso di rientro scandito dalla riduzione media annua pari ad 1/20, analogamente a quanto previsto dall'art.2 del regolamento CE n.1466/1997, così come modificato dal regolamento UE n.1177/2011.

La disposizione risente delle posizioni assunte dal governo italiano e francese oltre che del parlamento europeo. La precedente bozza del 15 dicembre 2011, infatti, appariva meno flessibile nella misura in cui non richiamando il regolamento Ue n. 1177/2011, non ammetteva "altre" modalità di riduzioni del debito, modulate sulla base delle valutazioni che la Commissione ed il Consiglio assumono di determinati fattori ritenuti rilevanti.

Il regolamento 1177/2011, ispirandosi a criteri maggiormente flessibili in quanto connessi alla realtà economica osservabile da Commissione e Consiglio che "procedono a una valutazione globale equilibrata che tiene conto di tutti i fattori significativi, in particolare riguardo alla loro incidenza, in qualità di fattori aggravanti o attenuanti, sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito" ¹¹. Allo stesso tempo il punto 14 dell'epigrafe del regolamento chiarisce che "La non osservanza del termine di riferimento numerico per la riduzione del debito non è sufficiente per constatare l'esistenza di un disavanzo eccessivo, che deve prendere in considerazione l'insieme dei fattori significativi indicati nella relazione della Commissione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. In particolare, la valutazione dell'effetto del ciclo e la composizione dell'aggiustamento stock-flussi sull'andamento del debito possono essere sufficienti a escludere la constatazione

¹¹ In tal senso l'art. 2, par. 4 del regolamento UE n.1177/2011 esplicita che il Consiglio e la Commissione "nel valutare l'osservanza del criterio del disavanzo, se il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento, tali fattori vengono presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo di cui all'articolo 126, paragrafi 4, 5 e 6, TFUE, solo in caso sia pienamente soddisfatta la duplice condizione del principio informatore, secondo cui, prima di tenere conto dei fattori significativi, il disavanzo pubblico resta vicino al valore di riferimento e il superamento di tale valore è temporaneo".

dell'esistenza di un disavanzo eccessivo sulla base del criterio del debito”(epigrafe, punto 14).

Tale flessibilità è ribadita dall'art.1bis del reg.Ce 1466/1997, introdotto dal regolamento 1177/2011 in base al quale “Il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto anche se le proiezioni di bilancio della Commissione indicano che la riduzione necessaria del differenziale si produrrà nel triennio che comprende i due anni successivi all'ultimo anno per cui sono disponibili dei dati.(...) il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se lo Stato membro interessato compie progressi sufficienti verso l'osservanza come da valutazione contenuta nel parere adottato dal Consiglio sul suo programma di stabilità o di convergenza”.

Si tratta di disposizioni rispetto alle quali i successivi artt. 5 e 6 del Trattato si pongono in modo complementare. In particolare l'articolo 5 non introduce particolari novità disponendo che gli Stati sottoposti alla procedura per disavanzi eccessivi sono tenuti a concordare e sottoporre alla Commissione europea e al Consiglio un programma dettagliato contenente gli impegni vincolanti e le riforme strutturali che intendono porre in essere per il risanamento finanziario. Il programma presentato ed il bilancio dello Stato sottoposto a procedura saranno monitorati dalla Commissione e dal Consiglio nell'ambito delle procedure già previste dal Patto di stabilità. Analogamente,l'art. 6 contiene disposizioni relative al debito pubblico che si rivelano più stringenti rispetto al generico obbligo di informativa contenute nelle precedenti bozze dell'accordo, ma non rispetto alla normativa vigente. L'articolo infatti impone, ai fini di un migliore coordinamento dell'attività di collocazione del debito pubblico, un obbligo di informativa da parte degli Stati aderenti che in via preventiva sono tenuti a riferire alla Commissione e al Consiglio i piani di emissione del debito pubblico.¹²

4) Il rafforzamento della Commissione

L'articolo 7 del Trattato dispone l'impegno per gli Stati la cui moneta è l'euro a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea laddove uno Stato membro non abbia rispettato i limiti relativi al deficit nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, a meno che le decisioni o raccomandazioni della Commissione non siano respinte da una maggioranza qualificata delle parti contraenti, con l'esclusione del voto dello Stato interessato, c.d. “maggioranza inversa”.

¹² Non è stata accolta nella versione finale dell'articolo, la proposta di introdurre degli stability bonds formulata nel rapporto Von Rompuy, sostenuta dal parlamento europeo e da molti Stati membri dell'Unione, ma contrastata da altri e soprattutto dalla Germania. A riguardo è stato ricordato che “la delegazione del PE, con propri emendamenti, aveva peraltro proposto di aggiungere l'aggiunta di due commi volti sostanzialmente a recepire alcune delle opzioni prospettate nel libro verde sugli Stability bonds: il primo volto ad obbligare gli stati con un debito pubblico superiore al 60% del PIL ad istituire un fondo di riduzione del debito stesso, consentendo alle parti contraenti che avessero rispettato le regole sulla disciplina di bilancio previste dal Trattato negli anni precedenti la sua entrata in vigore di procedere ad una emissione congiunta di titoli di debito al fine di finanziare il suddetto fondo di riduzione; il secondo volto ad impegnare gli Stati contraenti ad adottare una tabella di marcia allo scopo di creare le condizioni istituzionali, economiche e politiche per l'emissione comune di titoli di debito sovrano, con garanzie congiunte e differenziate. Dato che la sostenibilità delle finanze pubbliche contribuisce a creare le condizioni necessarie per possibile introduzione degli stability bonds, l'emissione comune potrà aver luogo solamente quando sia stata delineata una cornice volta ad assicurare nell'eurozona sia una governance economica rafforzata sia la crescita economica” così Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Camera dei Deputati, XVI legislatura, Progetto di Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria, Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea, Num. 202, 11 gennaio 2012, reperibile all'indirizzo:[http:// documenti.camera.it](http://documenti.camera.it).p.16

La formulazione dell'art.7 riprende quanto già previsto dalla recente disciplina del Patto di stabilità e crescita, segnatamente per la parte correttiva, ma lascia spazio per un'interpretazione in senso estensivo del ruolo della Commissione.

Come è noto, nell'attuale disciplina del Patto di stabilità e crescita, relativamente alla parte correttiva, l'irrogazione della sanzione presuppone una decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata, emanata in seguito alla constatazione della mancata attuazione delle raccomandazioni per la riduzione del disavanzo o in relazione a violazioni degli obblighi del Patto di stabilità da parte degli Stati membri.

In modo parzialmente diverso si collocano le disposizioni dell'art.7 del Trattato.

In particolare, il "sostegno" che le parti contraenti sono tenute ad offrire alle proposte e alle raccomandazioni della Commissione può essere interpretato con una valenza vincolante considerato che è in primis alle parti contraenti che è affidata la loro attuazione.

In quest'ottica si verrebbe a configurare, di fatto, un travalicamento del ruolo del Consiglio delineato dall'art.126 TFUE e un conseguente rafforzamento del ruolo della Commissione.

In tal senso depone anche la circostanza per cui soltanto nel caso in cui sussista una maggioranza qualificata delle parti contraenti opposta alle posizioni della Commissione, si procederebbe all'applicazione della procedura sui disavanzi eccessivi prevista dall'art. 126 del TFUE e dal regolamento 1466/1997, così come modificato dal regolamento 1177/2011, oltre che dalle disposizioni del regolamento 1173/2011 (artt. 4, par. 2; 5 par.2; 6, par. 2).

Probabilmente la disposizione mira a velocizzare la procedura per i disavanzi eccessivi prevista dall'art.126 del TFUE più attraverso un comportamento "non ostativo" dei Paesi aderenti che non attraverso un atto formale del Consiglio, al quale non possono comunque sostituirsi. Ne derivano implicazioni rilevanti sotto diversi profili.

In primo luogo, in assenza della decisione del Consiglio ex art.126 TFUE, viene meno il presupposto per la presentazioni da parte degli Stati di proprie osservazioni, il che potrebbe comportare come ulteriore conseguenza il rischio di non avere un quadro completo di tutti i fattori rilevanti nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi, così come definita dall'attuale art. 2 del regolamento 1467/1997.

In secondo luogo, analoghe implicazioni si avranno sull'effettiva instaurazione del dialogo economico (art. 2bis del regolamento 1467/1997, introdotto dal regolamento 1177/2011) che è previsto non per la discussione di atti della Commissione, ma per la discussione "della decisione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 6, TFUE, della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, dell'intimazione norma dell'articolo 126, paragrafo 9, TFUE e delle decisioni del Consiglio adottate a norma dell'articolo 126, paragrafo 11, TFUE".

Si tratta di aspetti che meriterebbero una precisazione circa la volontà o meno, in sede di successiva modifica del TFUE, di riformulare la procedura scandita dall'attuale art.126 TFUE, nel senso di un ampliamento dei poteri della Commissione.

5) Il ruolo della Corte di giustizia

L'art.8 del Fiscal Compact definisce le competenze della Corte di giustizia in riferimento alle procedure per la verifica dell'osservanza degli obblighi previsti in tema di disavanzo e in tema di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, di cui al precedente art. 3, par. 2. In particolare, l'art.8, par.1, prevede che la Commissione sia invitata a presentare in tempo utile per le parti contraenti un report sulle decisioni adottate da ciascuno Stato aderente nell'attuazione dell'art.3, 2 paragrafo.

Se la Commissione, dopo aver preso atto delle osservazioni presentate dalle parti contraenti, conferma la non conformità agli obblighi previsti dal Trattato, una o più parti possono presentare ricorso alla Corte di giustizia.

Il primo paragrafo inoltre consente ad una o più parti di adire la Corte di giustizia, anche in assenza del rapporto della Commissione, laddove ritengano di rilevare l'inadempienza alle disposizioni del Trattato.

Si vengono così a configurare due modalità di ricorso alla Corte di giustizia: previo rapporto della Commissione oppure direttamente. In entrambi i casi il giudizio sarà vincolante per le parti in causa che saranno tenute ad ottemperare.

In caso di mancata ottemperanza, il secondo paragrafo prevede anche che la Corte può essere adita nuovamente da uno degli Stati quando, sulla base delle proprie valutazioni o delle valutazioni della Commissione, ritenga che le parti in causa non abbiano ottemperato al giudizio: in questo caso la Corte può imporre una sanzione consistente nel pagamento di una somma forfettaria oppure di una penalità adeguata alle circostanze, e che non ecceda lo 0,1 per cento del pil dello Stato in questione, importo che verrà versato al meccanismo europeo di stabilità, coerentemente con quanto previsto dal regolamento 1177/2011¹³.

Si tratta di disposizioni che introducono delle innovazioni rispetto al ruolo della Corte e segnatamente in riferimento alla legittimazione degli Stati a ricorrere alla Corte di giustizia. A riguardo l'art.259 del TFUE, dispone che ogni Stato membro può adire la Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che un altro Stato membro sia venuto meno ad uno degli obblighi derivanti dai trattati.

Tuttavia, va precisato che il ricorso alla Corte di giustizia presuppone il parere motivato della Commissione emesso entro tre mesi dalla istanza di un paese membro, dopo che sia stata comunque garantita una fase relativa al contraddittorio in cui gli interessati possono presentare le proprie osservazioni scritte o orali.

Diversamente da quanto dispone l'art.8 del Fiscal Compact, l'art.259 TFUE prevede che il ricorso diretto alla Corte di giustizia sia ammissibile soltanto nel caso in cui la Commissione non abbia emesso parere entro tre mesi dalla domanda.

Un secondo aspetto che appare foriero di innovazioni, anche se parziali, riguarda la specifica quantificazione della sanzione accessoria al giudizio di ottemperanza, che va inquadrato alla luce degli artt. 260 e 273 del TFUE.

Sul punto, va considerato che l'art. 260 del Tfeue, al secondo paragrafo, secondo comma, prevede che la Corte di giustizia, nel caso in cui ritenga che uno Stato non abbia ottemperato ad una sua precedente sentenza, può comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità su ricorso della Commissione.

In particolare i parametri per la quantificazione della somma da pagare sono indicati dalla stessa Commissione europea nella comunicazione del luglio 2005(SEC(2005)1658), così come modificata dalla successiva comunicazione del 1 settembre 2011(SEC 2011(1024), in cui si definisce l'importo come finalizzato a garantire il rispetto del diritto comunitario sulla base di tre criteri: gravità dell'infrazione; durata dell'infrazione; necessità di evitare recidive. In ogni caso di ricorso alla Corte di giustizia la Commissione fissa una somma forfettaria determinata per ciascun paese.

¹³ Si tratta di un importo inferiore a quello previsto dal regolamento UE n.1177/2011, pari allo 0,2 per cento del Pil. Quest'ultima disposizione recepisce un emendamento del governo tedesco che attribuiva alla Corte di giustizia il potere di imporre una sanzione pecuniaria a carico delle parti contraenti che non avessero ottemperato alla sentenza con cui si accertava la violazione del Patto. Peraltro si dovrà armonizzare anche la disposizione relativa alla sanzione annessa al giudizio di ottemperanza con la disciplina del regolamento 1175/2011 che prevede un'analogia sanzione inerente alla parte correttiva del Patto

Diversamente, la precisa quantificazione della pena pecuniaria indicata dall'art.8 del Fiscal Compact, travalica il portato dell'art.260 del TFUE configurando un nuova competenza della Corte di giustizia, ulteriore rispetto a quelle esercitate nell'ambito della procedura d'infrazione ai sensi dell'art.260 TFUE.

Il terzo paragrafo dell'art.8 del Fiscal Compact, ribadisce che le disposizioni costituiscono un accordo speciale tra le parti ai sensi dell'art.273 del TFUE, ma le richiamate disposizioni del TFUE non sono interpretabili in un senso tanto estensivo delle competenze della Corte. Si limitando infatti a disporre che la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso.

Un'ultima osservazione riguarda i possibili scenari che potrebbero derivare dal sistema binario delineato dall'art.8, segnatamente dalle disposizioni relative al giudizio vincolante per le parti.

Da un lato, potrebbe configurarsi l'ipotesi in cui uno Stato non sottoposto ad una valutazione negativa da parte della Commissione, potrebbe essere colpito da una sentenza di condanna al pagamento di una somma pecuniaria della Corte di giustizia; dall'altro lato, si potrebbe verificare il caso in cui uno Stato già sottoposto ad una valutazione negativa della Commissione, se non denunciato, potrebbe non essere colpito da alcuna sanzione.

6) Conclusioni

Il Fiscal Compact rappresenta il fulcro di un accordo ispirato dalla necessità di ribadire l'importanza della riduzione del debito pubblico quale presupposto per la successiva fase di crescita; si basa dunque sulla relazione che intercorre tra disciplina di bilancio e crescita.

Il rilievo attribuito a tale relazione rischia di offuscare altre implicazioni derivanti dal Fiscal Compact sul futuro assetto dell'Europa.

Come precedentemente accennato, il Trattato è stato sottoscritto da 25 Paesi europei, ma di questi soltanto gli Stati dell'eurozona saranno effettivamente impegnati dalle disposizioni del Trattato, il che implicherebbe una costruzione dell'integrazione fiscale limitata a questi ultimi, almeno in una prima fase. Lo stesso art.14 quando prevede che il Trattato entrerà in vigore dopo la ratifica da parte dei dodici membri dell'eurozona, si riferisce agli stessi dodici Stati che lo hanno ratificato e non anche agli altri.

Si viene così a configurare una ulteriore "zona" che interseca quelle già presenti nell'attuale assetto economico europeo in modo tale che oltre agli Stati aderenti al Fiscal Compact, avviati verso l'integrazione fiscale, ci sia anche una zona comprendente gli Stati europei non aderenti al Fiscal Compact. Queste due zone si aggiungono alla zona dei Paesi europei integrati soltanto rispetto al mercato (Gran Bretagna, Svezia e Danimarca).

La tenuta di un assetto così intersecato e diviso dipende probabilmente dal concorso di una serie di fattori e soprattutto da quanto la politica monetaria e la politica fiscale riusciranno a fare da volano per la crescita e lo sviluppo, humus necessario per porre da parte scetticismi nazionalisti e rafforzare il pilastro della solidarietà nell'architettura europea.

E' pacifico che la realizzazione della solidarietà tra i popoli, richiamata nel preambolo del Trattato sull'Unione e ancor prima dal Piano Schuman, non passa solo da regole finalizzate al mantenimento di finanze pubbliche sane ed efficienti, ma anche attraverso una redistribuzione delle risorse che le istituzioni di livello europeo potranno realizzare più

efficacemente di quanto abbiano realizzato i singoli Stati nazionali, purché questi ultimi siano incoraggiati a cedere porzioni di sovranità in cambio di migliori prospettive di crescita.

Diversamente, il Fiscal Compact oltre non rivelarsi particolarmente innovativo rispetto ai vincoli posti dal Trattato di Lisbona e dalla legislazione secondaria che già ha accentuato la rigidità dei limiti ed il ruolo di vigilanza della Commissione, appare come un ulteriore segnale di un orientamento teso a sopravvalutare la leva dell'integrazione fiscale come asse portante dell'integrazione europea.

** Ricercatrice confermata. Università di Pisa, Dipartimento Istituzioni, impresa e mercati.

Forum di Quaderni Costituzionali