

Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul *Fiscal compact**

di Rino Casella**
(26 ottobre 2012)

Sommario: 1. Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'Unione economica e monetaria – 2. La giurisprudenza del consiglio relativa all'art. 54 della costituzione ed ai principi del bilancio – 3. La sentenza n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012.

1. Il 13 luglio 2012, in vista della ratifica del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*), stipulato a Bruxelles il 2 marzo 2012 dagli Stati dell'Unione europea (ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca), il presidente della repubblica francese François Hollande ha adito, ai sensi dell'art. 54 della costituzione il *conseil constitutionnel*. Quest'ultimo, il successivo 9 agosto, nella sentenza n. 2012-653¹, non rilevando elementi di contrasto tra il dettato costituzionale e i nuovi impegni derivanti dal trattato, ha affermato che l'autorizzazione alla sua ratifica non deve essere preceduta da una revisione della Carta. In ragione di ciò, l'assemblea nazionale e il senato hanno adottato, rispettivamente il 9 e l'11 ottobre 2012, la legge di autorizzazione alla ratifica del *Fiscal compact*, poi promulgata il 22 ottobre dal capo dello Stato².

Il trattato (TSCG), negoziato e stipulato al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e delle procedure previste per la modifica dei suoi trattati fondativi (e quindi, come tale, di natura intergovernativa), prevede all'art. 1, 1° comma (*Titolo I: Oggetto e ambito di applicazione*) di «rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria» attraverso l'adozione di una serie di regole volte a «rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio», nonché «a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro» in modo così da «sostenere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale»³.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Cfr., *Décision* n. 2012-653 DC del 9/08/2012, in *Journal officiel* 11/08/2012, p. 13283, p. 70 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>). Il *dossier documentaire* relativo alla sentenza (ed in seguito citato solo come *Dossier documentaire*) è disponibile sul sito del *conseil* all'indirizzo: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012653DCccc_653dc.pdf. Per un ampio commento della pronuncia (poi citato come *Commentaire*) si rinvia, sempre sul suddetto sito, all'indirizzo: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012653DCccc_653dc.pdf

2 Cfr., *Loi* n. 2012-1171 del 22/10/2012, pubblicata sul *Journal officiel* n. 0247, 23/10/2012 p.16432 texte n° 1. Al riguardo, si veda il *dossier* sulla legge pubblicato sul sito di *Legifrance* all'indirizzo: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?type=general&idDocument=JORFDOLE000026396868>. In base a quanto disposto dal titolo VI (*Disposizioni generali e finali*), il TSCG entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 se a tale data almeno dodici membri della zona euro lo avranno ratificato.

3 Per il testo del TSCG, si rinvia a: www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/fiscal_compact/trattato.pdf. Sul Trattato si vedano, tra i tanti, R.PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di dir. amministrativo* n.5/2012 p. 469 ss; D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal compact"* (4 aprile 2012) in *Federalismi.it*, n.7/2012; R. DI MARIA- G. GENNARO, *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva* (27 maggio 2012), in

In particolare, ai sensi dell'art. 3,1° comma (*Titolo III: Patto di bilancio*), il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo (lett. a), regola che si intende rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato rispetta l'obiettivo a medio termine specifico per ogni Paese (come stabilito dalle modifiche recentemente apportate al Patto di stabilità dal *six pack*⁴) con un deficit non eccedente lo 0,5% del PIL. Gli Stati possono tuttavia deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo in circostanze eccezionali (ovvero, in base all'art. 3, 3° comma, lett. b, «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata», ma destinati ad avere rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure «periodi di grave recessione economica») e nel caso il rapporto debito pubblico-PIL si ponga sotto il 60%, la soglia di riferimento del deficit strutturale può superare lo 0,5%, ma comunque non eccedere, in ogni caso, il limite dell'1% del PIL.

Qualora vengano constatate delle deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un «meccanismo di correzione» che obbliga lo Stato ad attuare misure idonee di correzione entro un periodo di tempo ben definito (art. 3, 1° comma lett. e) e sulla base di principi comuni proposti dalla commissione europea (art. 3,2° comma).

Entro un anno dall'entrata in vigore del TSCG, le parti contraenti si impegnano ad applicare e ad introdurre le «regole d'oro» stabilite dall'art. 3, 1° comma – in aggiunta e senza alcun pregiudizio per gli obblighi che derivano dal diritto dell'Unione europea⁵ – tramite «disposizioni vincolanti e di natura permanente» (preferibilmente di rango costituzionale) o il cui «rispetto fedele» è in altro modo comunque «rigorosamente garantito» nel corso dell'intero processo nazionale di bilancio.

Il TSCG prevede inoltre all'art. 4 che gli Stati con un rapporto debito pubblico-PIL superiore alla soglia del 60% debbano impegnarsi a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno, così come previsto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 (rientrante nel *six pack*⁶). Le parti contraenti che sono oggetto di una

Forum di Quaderni costituzionali, Rassegna 06/2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo* (6 marzo 2012), ivi, Rassegna 04/2012.

4 Nel settembre 2011, al fine di riformare la *governance* economica europea e introdurre una normativa più rigorosa in materia di politiche di bilancio, il parlamento europeo ha adottato un pacchetto legislativo composto da sei regolamenti in materia economico-finanziaria (*Six-pack*) che da un lato puntano ad un rafforzamento del Patto di stabilità e crescita e dall'altro rendono più rigide le norme relative ai bilanci nazionali e alla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici. In particolare, tra questa serie articolata di provvedimenti, entrati in vigore il 12 dicembre 2011, il regolamento UE n. 1175/2011 del 16 novembre 2011 ha, tra l'altro, modificato l'art. 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/97, stabilendo che ciascuno Stato membro «ha uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio» in grado di «divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%».

5 L'art. 2 (*Titolo II: coerenza e rapporto con il diritto UE*) stabilisce 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 ex art. 4, 3° comma del Trattato UE), nel rispetto delle procedure vigenti, ogniqualvolta sia necessario adottare atti di diritto derivato). L'art. 16 (*Titolo VI*) stabilisce che entro cinque anni dall'entrata in vigore, sulla base di una valutazione della sua attuazione, saranno adottate, in conformità con i Trattati UE, le misure necessarie ad incorporare le norme del trattato intergovernativo nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

6 Il regolamento citato prevede infatti che gli Stati con un debito superiore al 60% si impegnino a ridurlo ad un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di 1/20 dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60% e tenendo conto dell'incidenza del ciclo economico. L'applicazione del parametro numerico per la riduzione dell'eccedenza di debito non decorre dalla definitiva del nuovo trattato, ma, come previsto dallo stesso regolamento, dopo il primo triennio successivo all'entrata in vigore di quest'ultimo. Così, per uno Stato sottoposto alla

procedura per eccedenza di debito dovranno concordare e sottoporre alla commissione europea e al consiglio un programma dettagliato contenente gli impegni vincolanti e l'enunciazione delle riforme strutturali da attuare per superare la situazione di deficit eccessivo (art. 5), nonché coordinare con le autorità europee l'attività di collocazione dei titoli di debito pubblico (art. 6).

Inoltre, nell'ipotesi in cui uno Stato membro non rispetti i criteri relativi al deficit nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi, tutte le parti contraenti la cui moneta è l'euro sono impegnate a sostenere le proposte e le raccomandazioni adottate dalla commissione europea, a meno che esse non siano respinte dal consiglio a maggioranza qualificata (art. 7). Nel caso che la commissione, attraverso le procedure di verifica, accerti la non conformità di uno Stato agli obblighi previsti in materia di disavanzo e costituzionalizzazione del pareggio di bilancio stabiliti dall'art. 3, è possibile per una o più parti contraenti presentare ricorso alla corte di giustizia (o adire direttamente quest'ultima per segnalare il mancato adempimento di un'altra parte contraente) (art. 8). Il giudizio della corte, in entrambi i casi, sarà vincolante per le parti in causa, posta comunque la possibilità per i giudici, in caso in cui uno Stato non abbia adottato le misure previste dalla propria sentenza, di imporre il pagamento di sanzioni pecuniarie da devolvere al Meccanismo europeo di stabilità.

Riguardo il coordinamento delle politiche economiche e convergenza (*Titolo IV*), l'articolo 9 impegna le parti contraenti, sulla base delle norme sul coordinamento delle politiche economiche contenute nel trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), ad operare in modo congiunto per una politica economica che promuova «il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate». A tale scopo, gli Stati aderenti al Trattato sono tenuti ad adottare le azioni necessarie per il buon funzionamento della zona euro al fine di stimolare la competitività e promuovere l'occupazione, contribuendo inoltre alla sostenibilità delle finanze pubbliche e al rafforzamento della stabilità finanziaria. L'articolo 10 impegna poi, nel rispetto delle norme previste dai trattati vigenti, le parti contraenti a fare ricorso, se opportuno e necessario, alle misure specifiche per i Paesi della zona euro previste dall'art. 136 del TFUE e alle cooperazioni rafforzate nei settori che sono essenziali per il buon funzionamento dell'eurozona, senza tuttavia recare pregiudizio al mercato interno. Il TSCG (art. 11) stabilisce inoltre che le parti contraenti discutano *ex ante* e coordinino, attraverso il coinvolgimento dell'Unione europea (e conformemente al diritto di quest'ultima) «tutte le grandi riforme di politica economica» che intendano adottare.

Riguardo infine la *governance* della zona euro (*Titolo V*), l'art. 12 prevede che i capi di Stato e di governo dei Paesi aderenti al trattato e la cui moneta sia l'euro si riuniscano informalmente (almeno due volte all'anno) in un *Euro summit* insieme con il presidente della commissione europea per discutere le questioni relative alla *governance* dell'eurozona e gli «orientamenti strategici» necessari a far convergere le politiche economiche. Inoltre, come previsto dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al TFUE, il parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono chiamati a determinare insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle commissioni bilancio dei parlamenti nazionali e delle competenti commissioni del parlamento di Strasburgo per discutere delle politiche di bilancio e delle altre questioni relative all'applicazione del trattato (art. 13).

2. L'esame della sentenza n. 2012-653 sul *Fiscal compact* impone il richiamo della giurisprudenza precedentemente adottata dal consiglio riguardo l'art. 54 della costituzione e i principi di bilancio⁷.

procedura per disavanzo eccessivo, il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se esso compie «progressi sufficienti» verso l'osservanza.

Così, in merito, nella decisione n. 92-308 del 9 aprile 1992⁸, dopo la firma del trattato di Maastricht e la *saisine* decisa dal presidente Mitterrand, il consiglio si è pronunciato sulla necessità di procedere ad una revisione costituzionale prima dell'autorizzazione alla ratifica, giudicando alcuni impegni derivanti dal trattato (connessi al diritto all'elettorato attivo e passivo per i cittadini comunitari, all'Unione economica e monetaria e alla politica comune dei visti) contrari alla Carta. In particolare, i giudici ritengono che l'adozione di una politica monetaria e di cambio comuni, nel sottrarre ad uno Stato membro delle competenze «essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale»⁹, renda necessaria una modifica della costituzione, ma non ravvisano alcun contrasto tra quest'ultima e l'art. 104 C del Trattato di Maastricht ed il protocollo a questo annesso relativi ai deficit di bilancio eccessivi.

Nella successiva decisione n. 92-313 del 23 settembre 1992, il consiglio, adito da settanta senatori dopo l'approvazione della legge di revisione costituzionale¹⁰ e l'avvenuta ratifica del trattato tramite *referendum*, ha confermato tale orientamento, non rilevando elementi di contrasto tra l'atto comunitario e il testo costituzionale appena novellato¹¹.

La necessità di procedere ad una revisione della costituzione ogniquale volta le norme di un trattato operino, a favore dell'Unione europea, un trasferimento di competenze in contrasto con l'esercizio della sovranità nazionale, è poi riaffermata dai giudici in occasione dell'esame degli altri trattati europei. Così, riguardo alla ratifica del Trattato di Amsterdam, il consiglio costituzionale, adito congiuntamente dal presidente della repubblica Chirac e dal primo ministro Jospin, nella sentenza n. 97-394 del 31 dicembre 1997¹², analogamente a quanto avvenuto nel 1992, afferma che la possibilità di adottare decisioni a maggioranza, al termine di un periodo transitorio, in materia di asilo, immigrazione e attraversamento delle frontiere interne e esterne (previste dal titolo III del trattato), richiede una modifica della costituzione (poi approvata nel gennaio 1999)¹³.

8 Cfr., *Décision* n. 92-308 DC 09/04/1992, *Traité sur l'Union européenne*, in *Journal officiel*, 11/04/1992, p. 5354, *Recueil*, p. 55 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1992/92-308-dc/decision-n-92-308-dc-du-09-avril-1992.8798.html>). In merito, tra i tanti, si vedano F. LUCHAIRE, *L'Union européenne et la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1992, p. 589; J.-C. ESCARRAS, *Il Trattato di Maastricht e la Costituzione francese*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 345, M. A. ORLANDI, *Il recepimento del diritto comunitario in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 1703.

9 Cfr., *Décision* n. 92-308, cons. 43.

10 Con legge costituzionale 92-554 DC del 25/06/1992 vengono infatti modificati gli artt. 2, 54 e 74 della costituzione (relativi rispettivamente allo statuto della lingua francese, all'accesso al *conseil constitutionnel* e ai territori di oltremare) ed inserito il nuovo titolo XV, composto di quattro articoli, destinato a disciplinare in modo specifico la partecipazione alle comunità e all'Unione europea.

11 Cfr. *Décision* n. 92-313 DC del 23/09/1992, *Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne*, in *Journal officiel*, 23/09/1992 (nota come *Maastricht II*) p. 13337 *Recueil*, p. 94 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1992/92-313-dc/decision-n-92-313-dc-du-23-septembre-1992.8822.html>).

12 Cfr., *Décision* n. 97-394 DC del 31/12/1997, *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communauté européennes et certains actes connexes*, in *Journal officiel* del 3/01/1998, p. 165, *Recueil*, p. 344 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1997/97-394-dc/decision-n-97-394-dc-du-31-decembre-1997.11129.html>). Sulla sentenza, fra tutti, F. LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1998, p. 331.

13 La legge costituzionale n. 99-49 del 25 gennaio 1999 modifica l'art. 88-2 della costituzione (riguardo la libera circolazione delle persone) e sostituisce integralmente il successivo articolo 88-4 (estensione della tipologia degli

Successivamente, chiamato a pronunciarsi sul Trattato costituzionale siglato a Roma il 29 ottobre 2004¹⁴, il consiglio, nella sentenza n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004¹⁵, ha stabilito che le norme relative a materie *régaliennes* (come lo «spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia» e la «politica estera e di sicurezza comune») volte a attribuire nuove competenze all'Unione oppure a ridefinire le modalità di esercizio per quelle già trasferite (passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in seno al consiglio dei ministri europeo) e quelle finalizzate a riconoscere ai parlamenti nazionali il potere di opporsi ad una revisione «semplificata» del trattato (art. IV-444) o di far rispettare il principio di sussidiarietà (protocolli n. 1 e n. 2) impongono una revisione della costituzione. I giudici, tuttavia, non valutano come contrari alla Carta gli articoli ed i protocolli relativi alla politica di bilancio ed anche nella successiva sentenza n. 2007-560 DC del 20 dicembre 2007¹⁶, riguardante l'autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona, riconoscono la costituzionalità dell'art. 126 e dell'annesso protocollo n. 12, relativi alla riduzione dei disavanzi pubblici eccessivi¹⁷.

In riferimento invece al valore costituzionale riconosciuto dal consiglio ad alcuni fondamentali principi di bilancio, appare opportuno richiamare, *in primis*, la sentenza n. 2001-448 DC del 25 luglio 2001¹⁸. In questa pronuncia, infatti, i giudici fanno derivare «il principio dell'annualità della legge finanziaria» direttamente dall'art. 47 della costituzione («Il Parlamento vota i disegni di legge finanziaria secondo le modalità previste con legge organica») e riconoscono ad esso una peculiare rilevanza costituzionale rispondente al «duplice imperativo» di assicurare la chiarezza dei conti dello Stato e di consentire un loro efficace controllo da parte del parlamento¹⁹.

Invece, il principio di sincerità del bilancio, finalizzato a garantire che il complesso delle entrate e delle uscite destinato a gravare sul bilancio dello Stato sia il più possibile esaustivo e corretto, è sancito dal consiglio costituzionale nel 1993 per le leggi finanziarie (*Décision*, n. 93-320 DC del 21 giugno 1993) e nel 1999 per le leggi di finanziamento della previdenza sociale (*Décision* n. 99-422 DC del 21 dicembre 1999)²⁰. Tale principio è poi successivamente formalizzato dagli artt. 27, 31 e 32 della legge organica n. 2001-692 del atti da trasmettere alle camere.

14 Nel 2001, in occasione della ratifica del trattato di Nizza, il ricorso alla *saisine* non viene invece considerato necessario.

15 Cfr., *Décision* n. 2004-505 DC del 19/11/2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in *Journal officiel*, 24/11/2004, p. 19885, *Recueil*, p. 173 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-505-dc/decision-n-2004-505-dc-du-19-novembre-2004.888.html>). In merito, tra gli altri, V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, pp. 557 ; J. ROUX, *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française*, in *Revue du droit public*, 2005, pp. 59 ss..

16 Cfr., *Décision*, n. 2007-560 DC del 20/12/2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, in *Journal officiel* del 29/12/2007, p. 21813, *Recueil*, p. 459 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-560-dc/decision-n-2007-560-dc-du-20-decembre-2007.1166.html>). In merito, J. ROUX, *Le Conseil constitutionnel et le contrôle de constitutionnalité du Traité de Lisbonne: bis repetita? A propos de la décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, pp. 5 ss..

17 Cfr., *Dossier documentaire*, p. 24.

18 *Commentaire*, pp. 12 ss..

19 Cfr., *Décision* n. 2001-448 DC del 25/07/2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, in *Journal officiel*, 02/08/2001, p. 12490, *Recueil*, p. 99 (disponibile all'indirizzo : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc->

1° agosto 2001 (LOLF, *Loi organique aux lois de finances*)²¹ e dagli artt. 1 e 12 della legge organica n. 2005-881 del 2 agosto 2005 (LOLFSS, *Loi organique aux lois de financement de la sécurité sociale*). In due decisioni del 2006 e del 2009, i giudici costituzionali inoltre sottolineano che tale principio di sincerità scaturisce dalla *Déclaration* del 1789 (art. 14: «*Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione e la durata*» e art. 15: «*La società ha il diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione*»)²².

Inoltre, la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 inserisce nella Carta l'art. 47-2, 2° comma, in base al quale «*I conti delle amministrazioni pubbliche sono veri e reali. Danno un'immagine fedele del risultato della loro gestione, del loro patrimonio e della loro situazione*»²³.

3. La decisione del 9 agosto 2012 è incentrata sull'esame delle disposizioni del titolo III del TSCG dedicate al «patto di bilancio» ed in particolare ai suoi artt. 3 e 8. In merito a quanto disposto dall'art. 3, 1° comma, il consiglio rileva come tali disposizioni riprendano e rafforzino regole in materia di bilancio che la Francia già è tenuta a rispettare in virtù del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del protocollo n. 12. Il TSCG, in sostanza, limitandosi, come obiettivo di medio termine, a ridurre il saldo strutturale dall'1% allo 0,5%, non pone in essere un trasferimento di competenze riguardo la politica economica e di bilancio tale da pregiudicare «le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale»²⁴.

Inoltre, in virtù dell'art. 55 della costituzione, poiché dopo la ratifica e l'entrata in vigore del trattato, le regole relative all'equilibrio delle finanze pubbliche stabilite dall'art. 3, 1° comma avranno un'efficacia superiore a quella della legge, tutte le amministrazioni

du-25-juillet-2001.504.html).

20 Cfr., *Décision*, n. 93-320 DC del 21/06/1993, *Loi rectificative pour 1993*, cons. 22 e 23, in *Journal officiel* 23/06/1993, p. 8869, *Recueil*, p. 146 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1993/93-320-dc/decision-n-93-320-dc-du-21-juin-1993.10485.html>) e *Décision* n. 99-422 DC del 21/12/1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, in *Journal officiel* 30/12/1999, p. 19730, *Recueil* p. 143 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-422-dc/decision-n-99-422-dc-du-21-decembre-1999.11853.html>).

21 Cfr., *Dossier documentaire*, p. 28

22 Rispettivamente, *Décision* n. 2006-538 DC del 13/07/2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, cons. 2, in *Journal officiel*, 20/07/2006, p. 10894, *Recueil*, p. 73 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-538-dc/decision-n-2006-538-dc-du-13-juillet-2006.1009.html>) e *Décision* n. 2009-585 DC del 6/08/2009, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*, cons. 2, in *Journal officiel*, 11/08/2009, p. 13315, *Recueil*, p. 159 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-585-dc/decision-n-2009-585-dc-du-06-aout-2009.45665.html>).

23 In merito, J.-R. ALVENTOSA, *La Cour des comptes. Une place constitutionnelle confortée*, in J. P. CAMBY - P. FRAISSEIX - J. GICQUEL, *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011, pp. 262 ss..

24 Cfr., *Décision* n. 2012-653, cons. 15. In merito, P. JAN, *Le traité de stabilité budgétaire conforme à la Constitution*, in *Droitpublic.net*, p. 1 (cfr., http://www.droitpublic.net/spip.php?article4181&var_recherche=trait%E9); *Commentaire*, pp. 14 ss..

statali, nell'ambito delle loro rispettive competenze, saranno tenute a vegliare sull'applicazione del trattato adeguando i propri bilanci alle «regole d'oro» da esso stabilite. Il legislatore, inoltre, sarà tenuto a rispettare queste ultime al momento dell'adozione delle leggi finanziarie e delle leggi di finanziamento della previdenza sociale²⁵.

La conformità alla costituzione del TSCG è invece apparsa al *conseil* più complessa e problematica in riferimento alle modalità con le quali le regole di bilancio vengono a produrre effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti.

Così, come è già stato evidenziato in precedenza, l'art. 3, 2° comma del Trattato apre un'alternativa, prevedendo da un lato che le regole enunciate all'art. 3,1° comma debbano produrre effetti tramite «disposizioni vincolanti o di natura permanente» (di preferenza costituzionali) e dall'altro che la loro stretta osservanza nel corso dei processi di bilancio nazionali sia garantita in altro modo.

Nella sua pronuncia, il consiglio ritiene che il primo dei due termini dell'alternativa imponga il ricorso ad una revisione costituzionale. Una diretta introduzione nell'ordinamento francese della «regola d'oro» in materia di equilibrio di bilancio verrebbe infatti a ledere sia le prerogative costituzionali del governo e del parlamento nell'elaborazione e nell'adozione delle leggi finanziarie che il principio di annualità del bilancio sancito dagli artt. 34 e 47 della Carta.

Invece, sulla base della seconda alternativa, il rispetto delle regole poste dall'art. 3,1° comma del TSCG non è più garantito da disposizioni «vincolanti». Così, da un lato spetta agli Stati porre in essere norme volte a far sì che tali regole producano effetti nel diritto nazionale, dall'altro, la loro osservanza non è assicurata nel diritto interno mediante «una norma di un'autorità superiore a quella delle leggi»²⁶. Inoltre, le disposizioni da adottare per l'attuazione di tali impegni si applicano «lungo tutto il processo nazionale di bilancio» e quindi devono essere «di natura permanente» e riguardare l'insieme delle «amministrazioni pubbliche»²⁷.

Il consiglio, al riguardo, sottolinea come sia possibile rispettare gli impegni discendenti dal trattato grazie al ricorso alle leggi programmatiche previste dall'art. 34, 22° comma della costituzione per definire gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica rispetto all'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni²⁸. I giudici costituzionali, inoltre, suggeriscono di utilizzare le norme di natura organica ex art. 34, 22° comma, per stabilire il quadro non solo di tali leggi di programmazione²⁹, ma anche di quelle finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale. Il legislatore organico, pertanto, al fine di soddisfare le esigenze procedurali espresse dalla seconda alternativa posta dall'art. 3, 2° comma del trattato e di garantire che le regole stabilite dall'art. 3, 1° comma possano produrre effetti, è chiamato ad adottare delle disposizioni in grado di inquadrare questi tre tipi di leggi in riferimento all'obiettivo di medio termine, al percorso di avvicinamento ad esso da parte del bilancio delle amministrazioni pubbliche, al meccanismo di correzione di quest'ultimo e alle istituzioni indipendenti chiamate ad intervenire lungo tutto il processo del bilancio.

Per i giudici costituzionali, inoltre, il carattere «automatico» del meccanismo di correzione ex art. 3, 2° comma TSCG non presenta problemi di costituzionalità in quanto

²⁵ Cfr., *Décision* n. 2012-653, cons. 18.

²⁶ *Ibidem*, cons. 22.

²⁷ *Ibidem*, cons. 23.

²⁸ Tale disposizione è stata inserita nel testo costituzionale dalla riforma costituzionale del 23 luglio 2008 (su cui, tra gli altri, M. BOUVIER, *La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques*, in CAMBY-FRAISSEIX-GICQUEL, *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, cit., pp. 143 ss.).

²⁹ Per una loro prima applicazione si vedano la legge n. 2009-135 del 9/02/2009 relativa alla programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2009-2012 e la legge n. 2010-1645 del 28/12/2010 adottata per il periodo 2011-2014.

lo stesso trattato prevede che la sua attivazione debba avvenire sulla base di «principi comuni» proposti dalla commissione europea (e non stabiliti direttamente dallo stesso TSCG) e nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali. Spetta poi a ciascuna parte contraente (art. 3,1° comma, lett. e) definire, nel rispetto delle proprie regole costituzionali, le modalità e le misure necessarie alla messa in opera di tale meccanismo. Visto che i principi comuni riguardano anche l'indipendenza delle istituzioni chiamate a verificare a livello nazionale l'osservanza delle regole per l'equilibrio del bilancio, il giudici costituzionali ritengono che spetti al legislatore organico individuare tali autorità. Il parere di queste ultime sarà preso in considerazione dal *conseil* quando, attraverso il controllo sulla costituzionalità delle leggi finanziarie, assicurerà il rispetto del principio di sincerità del bilancio³⁰.

In sostanza, secondo il consiglio, dal momento che la Francia, per rispettare gli impegni sanciti dall'art. 3,1° comma del trattato, è chiamata ad adottare – sulla base del secondo termine dell'alternativa posta dall'art. 3,2° comma – delle disposizioni di tipo organico dotate degli effetti previsti da tale norma, l'autorizzazione alla ratifica del TSCG non deve essere preceduta da una revisione costituzionale. Secondo i giudici di *Palais-Royal*, inoltre, l'art. 8 del trattato, relativo al controllo della corte di giustizia dell'Unione europea, non pregiudica le condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale³¹.

Infine, anche le altre disposizioni del Titolo III del trattato, quelle del Titolo IV (coordinamento delle politiche economiche e alla convergenza) e del Titolo V (*governance* della zona euro) non sono giudicate dal consiglio contrarie al dettato costituzionale in quanto non prevedono nuove clausole vincolanti destinate ad aggiungersi a quelle già presenti nei trattati relativi all'Unione europea.

** Ricercatore confermato di diritto pubblico comparato, Università di Pisa.

30 Cfr., *Décision* n. 2012-653, cons. 27

31 *ibidem*, cons. 29 e 30.