



PARLAMENTO EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI NELLA GOVERNANCE ECONOMICA E FINANZIARIA EUROPEA *

di Antonio Zorzi Giustiniani **

SOMMARIO: 1. Costituzione fiscale e *governance* economica europea alla vigilia della crisi finanziaria. – 2. Deficit democratico e carenza di legittimazione politica delle istituzioni europee. – 3. La *crisi dei debiti sovrani* e gli strumenti forgiati per fronteggiarla. – 4. La nuova *governance* economica dell'Eurozona. – 5. Il *Fiscal Compact*. – 6. Sostanziale irrilevanza del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nella nuova *governance* economica europea. – 7. Vecchi e nuovi strumenti a supporto della vigilanza parlamentare. – 8. Potere di bilancio e asimmetrie della *governance* economica tra Eurozona e Unione Europea. – 9. Sovranità fiscale e deficit democratico: due facce della stessa medaglia.

1. Costituzione fiscale e *governance* economica europea alla vigilia della crisi finanziaria

L'impianto dell'Unione Economica e Monetaria delineato dal Trattato di Maastricht nel 1992 e perfezionato dal Trattato di Amsterdam nel 1997 si fonda su opzioni ideologiche largamente influenzate dalle dottrine liberiste in voga a cavallo tra gli anni '80 e '90 del secolo passato che, per un verso, assumevano il mercato e la libera concorrenza come regolatori imparziali delle dinamiche economiche e, per altro verso, consideravano la stabilità dei prezzi, la lotta all'inflazione e il freno all'indebitamento pubblico come altrettante precondizioni per una crescita economica sana e virtuosa.

La coordinate e i principi della *costituzione economica europea* (le cd. quattro libertà) già codificati nell'Atto Unico del 1987 e rivolti essenzialmente ai soggetti privati (imprese e lavoratori) venivano dunque integrati dai cd. *parametri di Maastricht* che inquadravano le politiche fiscali in uno schema convenzionale ritenuto indispensabile a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri della Comunità e fissavano il percorso di convergenza per approdare alla moneta unica.

* Relazione al Convegno internazionale "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello" (progetto PRIN 2012) Camera dei Deputati, 12-13 Maggio 2015. Gli Atti completi sono in pubblicazione nella collana dei "Quaderni di Nomos – Le attualità nel diritto", presso l'editore Giuffrè.

** Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche - Università di Pisa.

Si completava, dunque, sul piano dei principi e delle prassi applicative il disegno di una *costituzione fiscale europea* che garantisse solidità alla nuova divisa e predisponesse gli strumenti istituzionali per il governo della moneta, riconducibili essenzialmente al Sistema Europeo delle Banche Centrali e alla Banca Centrale Europea, nuovo organismo indipendente e sovranazionale candidato a gestire in modo unitario e centralizzato la politica monetaria.

L'architettura istituzionale abbozzata faceva dunque perno sulla Banca Centrale nella convinzione illusoria che la cessione della *sovranità monetaria* da parte degli Stati sarebbe stata sufficiente a garantire dapprima il decollo e poi il consolidamento dell'Unione Economia e Monetaria e che quest'ultima avrebbe poi funzionato da volano per l'integrazione politica.

Le cose purtroppo hanno preso una piega diversa, complice la crisi dei mercati finanziari che, dopo aver investito il sistema bancario a partire dalla cd. anglosfera egemonizzata dalla divisa americana e in parte dalla sterlina, ha investito l'Eurozona, determinando l'impennata dei debiti sovrani e innescando un processo centrifugo di segno opposto rispetto alla ipotizzata convergenza delle economie e delle finanze pubbliche dei paesi che avevano adottato la moneta unica.

L'accentramento della politica monetaria non poteva ovviamente prescindere da una parziale condivisione tra gli Stati della *sovranità economica e finanziaria* tale da determinare una *governance* multilivello incentrata sul *coordinamento delle politiche di bilancio*. Questa opzione si è resa indispensabile quando, per rendere operative le soglie invalicabili poste al disavanzo e al debito pubblico dal Trattato di Maastricht, è stato adottato nel 1997 il Patto di Stabilità e Crescita. L'obbligo imposto agli Stati di contenere il deficit di bilancio su base annua entro il 3% del PIL e a non far lievitare il debito al di sopra del 60% del PIL richiedeva un articolato meccanismo di controllo non gerarchizzato (cd. *sorveglianza multilaterale*) che di fatto ha costituito il primo nucleo di *governance* economica della zona Euro.

I regolamenti n. 1466 e 1467 del 1997 tracciano i percorsi procedurali della *sorveglianza multilaterale* suddividendoli in una fase preliminare volta alla verifica e validazione dei *programmi di stabilità* per i paesi membri dell'UEM e dei *programmi di convergenza* per gli altri Stati dell'UE e in una fase successiva tesa alla correzione dei saldi disallineati con strumenti persuasivi (raccomandazioni) e all'occorrenza correttivi (sanzioni). Gli organi europei investiti della funzione di sorveglianza sono essenzialmente il Consiglio e la Commissione. Quest'ultima svolge funzioni istruttorie e, quando non venga rispettato il requisito relativo al bilancio pubblico (disavanzo superiore al 3% PIL) — salve le deroghe riferibili a eventi eccezionali o a grave recessione economica — interviene il Consiglio che invia un avvertimento preventivo allo Stato inadempiente affinché provveda al riallineamento. In presenza di *disavanzi eccessivi* la sorveglianza è attribuita invece alla Commissione, la quale comunica al Consiglio di rivolgere una raccomandazione allo Stato membro, imponendo l'adozione di misure correttive entro quattro mesi (sei dal 2005), con l'obbligo di costituire, in caso di inadempimento, un deposito infruttifero convertibile in ammenda in caso di inerzia conclamata dello Stato *sub judice*. Il Parlamento europeo rimane in una posizione defilata, ma deve essere *informato sulle decisioni assunte* in sede di *sorveglianza multilaterale* e, nella

procedura per la correzione dei disavanzi eccessivi (EDP), deve essere altresì *consultato sulla legislazione secondaria* da adottare per l'attuazione del piano di aggiustamento.

Gli Stati mantengono dunque la *sovranità in materia di bilancio* da esercitarsi in conformità alla propria Costituzione e legislazione, ma devono sottostare ai vincoli del Patto di Stabilità e Crescita concepiti come antidoti al cd. *moral hazard*, ovvero alla supposta tendenziale irresponsabilità del decisore politico incline a incrementare le spese o a ridurre le entrate senza preoccuparsi delle ricadute sulla finanza pubblica nel breve e soprattutto nel medio e lungo periodo, facendo conto sul salvataggio ad opera dell'Unione o degli altri Stati tassativamente vietato dall'art. 125 TFUE, ma indispensabile per evitare il collasso dell'UEM.

Dopo una prima fase di rodaggio protrattasi dal 1999 al 2005, è intervenuto un primo intervento di manutenzione delle regole che ha portato il Consiglio Europeo nel marzo del 2005 a varare una versione aggiornata del Patto di Stabilità e Crescita (PSC-II), nella quale si prevede la definizione di un obiettivo di medio termine (MTO) differenziato per paese e destinato ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche mercé la ulteriore riduzione del disavanzo all'1% per i paesi virtuosi e il pareggio di bilancio per i paesi con alto indebitamento e scarsa crescita. Il PSC-II riduce quindi i margini di autonomia dei singoli paesi e introduce anche la nozione di *pareggio strutturale*, ovvero di un equilibrio di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico, da calcolarsi con tecniche econometriche e previsionali solo ipoteticamente attendibili. Paradossalmente all'irrigidimento dei vincoli nella fase di predisposizione dei bilanci non corrisponde una maggiore severità nella procedura correttiva: avendo il Consiglio esentato dalla procedura Francia e Germania per altrettanti sforamenti del disavanzo provocati rispettivamente tra il 2001 e il 2005 e tra il 2002 e il 2004, la prima revisione del Patto introduce una maggiore flessibilità applicativa della EDP che amplia la nozione di grave recessione economica per consentire deroghe alla soglia del 3% in presenza di un ciclo economico sfavorevole.

2. Deficit democratico e carenza di legittimazione politica delle istituzioni europee

Malgrado le iniziali difficoltà di armonizzazione finanziaria e macroeconomica tra i paesi di Eurolandia, la moneta comune a tre anni dalla sua entrata in circolazione il 1° gennaio 2002 poteva considerarsi una realtà irreversibile anche se le sue ripercussioni non sempre positive sul costo della vita, sulla bilancia dei pagamenti e sul mercato del lavoro ne minavano la popolarità soprattutto nei paesi strutturalmente più deboli. I malumori per le politiche europee riferite non solo alla moneta unica, ma anche alla precaria legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione venivano a luce meridiana il 29 maggio e il 1° giugno 2005 con la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi del *Trattato costituzionale* siglato con grande enfasi a Roma il 29 ottobre 2004 dai rappresentanti dei 25 paesi membri, dopo lunga gestazione in seno alla *Convenzione europea*.

Iniziava quindi una lunga fase di riflessione culminata nella riscrittura del testo, ormai declassato da *Costituzione europea* a ordinaria *revisione dei trattati*, ovvero del *Trattato sulla Unione Europea* (TUE), che ha conservato la sua originaria denominazione, e del *Trattato che istituisce la Comunità Europea* ribattezzato *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE). Il nuovo accordo siglato a Lisbona il 13 dicembre 2007 è finalmente entrato in vigore, dopo la ratifica di tutti i 27 paesi membri, il 1° dicembre 2009.

La questione della *legittimità democratica delle istituzioni europee* riemerge ad ogni tornante del processo di integrazione e già i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza avevano offerto le prime timide soluzioni, attribuendo al Parlamento europeo poteri più incisivi in materia di designazione e controllo della Commissione e ampliando, con riferimento alla funzione legislativa, la sfera di applicazione della procedura di codecisione.

Il Trattato di Lisbona si è dovuto misurare col persistente *deficit democratico* delle istituzioni in un clima di sfiducia e di carenza di legittimazione politica attestato dalle alte percentuali di voti popolari contrari alla ratifica del *Trattato costituzionale* (54,68% di no in Francia e 61,54 in Olanda), dal declino dell'affluenza alle urne nelle consultazioni europee e dalla crescita dei partiti euroscettici o apertamente antieuropei. Con queste premesse la cautela ha prevalso sulla spinta innovativa e ne è sortito un compromesso al ribasso basato sull'ulteriore consolidamento dei poteri del Parlamento europeo, unico organo rappresentativo dell'UE, e sulla valorizzazione del ruolo dei parlamenti nazionali in seno all'Unione. Di qui il generoso *nickname Trattato dei Parlamenti* che dissimula aspettative rimaste ampiamente insoddisfatte.

In effetti i nuovi poteri del Parlamento europeo sono costituiti:

a)-dall'estensione del potere di codecisione legislativa a nuovi settori (quali, ad esempio, la giustizia e gli affari interni, la politica commerciale comune, la politica agricola), che rafforza la posizione dell'Assemblea al cospetto del Consiglio dei Ministri, col quale condivide la funzione di *lawmaking* in posizione tuttora subalterna;

b)-dall'attribuzione della competenza a deliberare sulle "spese non obbligatorie dell'Unione", che gli conferisce un potere di bilancio più incisivo di quello del Consiglio, certificato dal voto dirimente del Parlamento quando il Consiglio non sostenga il testo formulato in seno al Comitato paritetico di conciliazione. Il Parlamento inoltre elegge il Presidente della Commissione, designato dal Consiglio sulla base dei risultati elettorali, che di fatto assegnano la carica alla forza politica di maggioranza presente nell'Assemblea rappresentativa.

La novità più significativa introdotta dal Trattato di Lisbona va ricercata tuttavia nella valorizzazione dei parlamenti nazionali, il cui ruolo nel contesto europeo è ora illustrato nell'art. 8 C del TUE e disciplinato in dettaglio dall'apposito Protocollo n. 1 allegato al Trattato.

In estrema sintesi, i parlamenti nazionali:

a)-vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà nel procedimento legislativo europeo mercé l'approvazione di un parere motivato sul progetto di legge a maggioranza qualificata (di un terzo o di un quarto in materia di libertà, sicurezza e giustizia) di tutti i parlamenti nazionali, ciascuno dei quali può esprimere due voti: il superamento del *quorum* mette in moto un'allerta preventiva (*early warning*) che impone il riesame della questione da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo, cui spetta pronunciarsi in via definitiva, salvo il ricorso di un singolo Stato alla Corte di Giustizia;

b)-possono porre il veto su una delibera adottata all'unanimità del Consiglio Europeo e approvata dal Parlamento europeo per attivare la "*clausola passerella*", che abilita il Consiglio a deliberare un progetto di legge a maggioranza qualificata invece che all'unanimità ovvero ad avvalersi nel procedimento legislativo della codecisione tra Parlamento Europeo e Consiglio in luogo della procedura alternativa prevista dal Trattato;

c)-sono associati alle attività di Eurojust per la creazione di uno spazio di sicurezza e di giustizia e al controllo delle attività di Europol.

In materia di *governance* economica nessuna significativa innovazione è presente nel *Trattato dei parlamenti*, ma sarà piuttosto la crisi a innescare una serie di interventi di emergenza solo in parte riconducibili al quadro ordinamentale dell'Unione.

Va sottolineato ad ogni modo come la inclusione dei parlamenti nazionali tra i soggetti partecipi delle procedure decisionali europee rappresenta una significativa discontinuità nel lento processo di integrazione politica. Per la prima volta si cerca attraverso le assemblee rappresentative dei singoli paesi di attivare un circuito di legittimazione democratica collaterale rispetto alle istituzioni sovranazionali allo scopo di colmare, sia pure in modo surrettizio, il *deficit democratico* dell'Unione. Beninteso, i parlamenti nazionali sono sempre stati la prima fonte di legittimazione dell'Unione Europea in quanto titolari del potere di ratifica dei Trattati e della loro revisione, nonché del nulla osta all'ingresso di nuovi paesi; essi sono inoltre i "signori" delle risorse devolute dagli Stati all'Unione, i principali responsabili del recepimento per via legislativa delle direttive europee e i più zelanti promotori di iniziative in materia di politica estera e di difesa comune. Il loro inserimento in procedure decisionali europee indubbiamente rinsalda i legami istituzionali tra i diversi livelli di rappresentanza anche se presuppone un raccordo tra i parlamenti nazionali ostacolato dalla autoreferenzialità delle assemblee legislative le quali, in quanto "sovrane", sono tradizionalmente refrattarie a negoziare accordi e strategie politiche con organi rappresentativi di altri paesi.

3. La crisi dei debiti sovrani e gli strumenti forgiati per fronteggiarla

Quando l'onda lunga della crisi finanziaria esplosa negli Stati Uniti con il fallimento della Lehman Brothers (15 settembre 2008) ha investito l'Eurozona e la speculazione si è accanita

contro i paesi più vulnerabili (cd. Piigs: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna) determinando l'impennata dei tassi di interesse sui loro titoli di stato, sono emerse alcune criticità e asimmetrie economiche dell'Eurozona: incremento del differenziale di rendimento dei titoli emessi dai Piigs rispetto ai *Bund* tedeschi (cd. *spread*), accentuazione del divario tra i tassi di crescita del PIL all'interno di Eurolandia, tendenziale insostenibilità del debito pubblico nei suddetti paesi. Il virus in Europa aveva dunque subito una mutazione genetica, trasformandosi in *crisi dei debiti sovrani* e andava combattuto con terapie di emergenza per bloccare il contagio e mettere in sicurezza la moneta comune.

Nel 2009, essendosi aggravata la situazione del debito pubblico greco ed irlandese, gli Stati membri dell'Eurozona, per evitare il *default* dei paesi a rischio, si sono dovuti misurare con ardui problemi giuridici e politici riconducibili alla precaria impalcatura dell'UEM. Non essendo contemplata dai Trattati né l'estromissione, né l'uscita volontaria dalla moneta unica dei paesi in *default* senza la contestuale espulsione dall'UE, le uniche opzioni praticabili sembravano il fallimento, con l'inevitabile effetto domino su tutta l'UME, o il salvataggio con i suoi costi solo in parte prevedibili. Questa seconda ipotesi era tuttavia resa impraticabile dal principio di *no bail-out* enunciato dall'art. 125 del Trattato di Lisbona. I *bonds* del debito sovrano greco, peraltro, per un valore di circa 200 milioni di euro, erano detenuti da banche francesi e tedesche, cosicché il fallimento della Grecia avrebbe avuto pesanti ripercussioni sui sistemi finanziari privati di paesi virtuosi come la Germania e la Francia.

Le ipotesi di creazione di un Fondo Monetario Europeo o di una Agenzia Europea del Debito, formulate rispettivamente dalla Germania e dalla Francia, implicavano la modifica dei Trattati e richiedevano quindi tempi non compatibili con la ineludibile tempestività dell'intervento. Nel frattempo la BCE aveva cominciato ad erogare prestiti ai paesi in difficoltà, agendo di fatto come *lender of last resort* ben oltre il suo mandato statutario. Nel mese di maggio del 2010 un prestito di 110 miliardi di euro concesso dall'UE e dal FMI scongiura il *default* della Grecia e subito dopo il Consiglio Europeo delibera con regolamento n. 407/2010 la istituzione di due fondi di stabilizzazione finanziaria destinati a garantire linee di credito ai paesi in crisi di liquidità. Si tratta dell'*European Financial Stability Facility* (ESFS), una "società veicolo" con sede in Lussemburgo avente una dotazione iniziale di 440 miliardi di euro, garantita pro-quota dagli Stati dell'Eurozona, in proporzioni analoghe alle partecipazioni detenute nel capitale della BCE, e dell'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), un meccanismo con una dotazione di 60 miliardi garantiti sul bilancio dell'UE. Il primo dei due fondi (EFSF) concepito come *strumento intergovernativo* ex art. 122, par. 2 TFEU, soggetto alla regola dell'unanimità e destinato alla risoluzione di crisi transitorie dei paesi dell'area Euro, nel 2011 interviene a sostegno prima dell'Irlanda e del Portogallo e poi della Grecia, mentre il secondo (EFSM), pensato per fornire linee di credito a tutti i paesi dell'Unione, che ne facciano richiesta, e più maneggevole in quanto gestito direttamente dalla Commissione europea, comincia a erogare prestiti a favore di Irlanda, Portogallo e Romania.

Il piano di aiuti alla Grecia concordato tra i paesi dell'UE e il FMI aveva comportato una interpretazione estensiva dell'art. 122, par. 2 TFEU, che prevede l'assistenza finanziaria

dell'UE a favore degli Stati che versino in difficoltà riconducibili a *calamità naturali* o a *circostanze eccezionali* non controllabili. Per disciplinare gli interventi finalizzati alla tutela della stabilità finanziaria dell'Eurozona non contemplati dai Trattati si rende a questo punto indispensabile una modifica dell'art. 136 TFUE e una rimodulazione dei due fondi di solidarietà già istituiti.

Consiglio e Parlamento Europeo procedono quindi nel marzo 2011 a emendare il Trattato, con l'aggiunta del par. 3 all'art. 136 TFUE che introduce una nuova forma di assistenza finanziaria condizionata (“*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità*”) ed a creare con un *trattato ad hoc* un nuovo *Fondo salva-Stati*, denominato *European Stability Mechanism* (ESM), destinato a rimpiazzare i due meccanismi preesistenti (ESFS e ESFM).

Ancora una volta lo schema adottato è quello dell'*organismo intergovernativo* sul modello del FMI, gestito da un consiglio di governatori (*board of governors*), composto da rappresentanti degli stati membri, e da un consiglio di amministrazione (*board of directors*), chiamati a deliberare l'acquisto di titoli pubblici dei paesi in difficoltà ovvero a negoziare prestiti definendo le manovre di aggiustamento da imporre ai destinatari dell'assistenza.

Considerato l'ulteriore peggioramento della crisi, il Consiglio Europeo del 9 dicembre 2011 interviene per superare alcune criticità del *Fondo salva-Stati*. Ne anticipa l'entrata in funzione al luglio 2012, ne incrementa la dotazione finanziaria (lievitata fino a 700 miliardi di euro), introduce una procedura di emergenza per la erogazione dei prestiti da deliberarsi a maggioranza qualificata dell'85% dei Paesi membri (piuttosto che all'unanimità), rivede le modalità di partecipazione alle perdite (cd. *haircut*) dei cofinanziatori privati in caso di ristrutturazione del debito.

L'attuazione del fondo sarà poi sospesa fino alla pronuncia del Tribunale Costituzionale tedesco, che il 12 settembre 2012 ha ribadito la compatibilità di questo organismo con il *Grundgesetz* sia pure con alcune tassative limitazioni. Subito dopo, con l'approvazione degli ultimi tre parlamenti di Eurolandia (Italia, Germania ed Estonia), si conclude la procedura di ratifica del Trattato istitutivo dell'ESM.

Tra le altre iniziative intraprese per fronteggiare la crisi vanno rammentate: a)-la cd. Unione bancaria avviata con il regolamento 1024/2013, che attribuisce la vigilanza sui maggiori istituti di credito dell'Eurozona alla Banca Centrale Europea (*Meccanismo di vigilanza unico*) e unifica sia la gestione dei dissesti bancari (*Meccanismo di risoluzione unico*) che le procedure per la tutela dei depositanti (*Sistema di garanzia dei depositi*); b)-l'attuazione di interventi non convenzionali ad opera della BCE consistenti in finanziamenti alle banche garantiti da obbligazioni governative (cd. *Long-Term Refinancing Operation* o *piano di rifinanziamento a lungo termine*) ovvero in acquisto di titoli di stato a breve emessi da paesi in difficoltà macroeconomica grave e conclamata (cd. *Outright Monetary Transactions*), che devono

considerarsi altrettante anticipazioni della immissione di liquidità nell'area Euro (cd. *quantitative easing*) inaugurata da Mario Draghi nel 2015 per invertire la spirale deflazionistica senza creare nuova base monetaria.

4. La nuova *governance* economica dell'Eurozona

Le nuove forme di sostegno finanziario messe a punto per favorire il riequilibrio degli Stati più esposti alla crisi anche a causa di una gestione poco rigorosa della finanza pubblica e la correlata necessità di armonizzare risanamento finanziario e crescita economica richiedevano un *accordo di convergenza rafforzato* per un più efficace coordinamento delle politiche economiche e una più stringente vigilanza sulle politiche di bilancio. Da queste esigenze scaturisce, per iniziativa di Francia e Germania, il *Patto Euro Plus*, approvato con il cd. *metodo aperto di coordinamento* dal Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 e recepito da tutti i paesi dell'Eurozona e da altri sei Stati dell'UE (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania Polonia e Romania). L'*Euro Plus Pact* mira esplicitamente a rassicurare i mercati finanziari sulla solvibilità dei debiti sovrani e, in quest'ottica, punta ad un più stretto coordinamento europeo delle politiche macroeconomiche, sorretto da riforme strutturali, affidate all'iniziativa dei singoli Stati e volte favorire stabilità fiscale, competitività e occupazione attraverso il controllo della dinamica salariale, la revisione dei trattamenti previdenziali e, più in generale, il contenimento della spesa sociale.

Si procede quindi a ricadenzare la procedura di *sorveglianza multilaterale* istituendo il cd. *semestre europeo*, un percorso a tappe che si prefigge di allineare le politiche di bilancio degli Stati dell'UE alle *guidelines* elaborate tra febbraio e marzo dal Consiglio Europeo sulla scorta di un rapporto sulle prospettive di crescita su base annua presentato a gennaio dalla Commissione. In aprile la parola passa agli Stati che elaborano i *programmi nazionali di riforma* (Pnr) e i *programmi di stabilità* (Pds) congruenti con le linee guida del CE che, ai primi di giugno, passano al vaglio della Commissione, cui compete diramare raccomandazioni ai singoli paesi per le opportune correzioni ai Pnr e Pds. Subito dopo le predette raccomandazioni vengono approvate dal *Consiglio Ecofin* e dal *Consiglio occupazione e affari sociali* tenuto conto degli indirizzi formulati dal *Consiglio Europeo* previamente convocato.

Nel secondo semestre i singoli Stati approvano le rispettive manovre di bilancio attenendosi alle raccomandazioni della Commissione. Come si vede, il coordinamento e la vigilanza macroeconomica si atteggiavano ormai come una *funzione di indirizzo* e direi quasi *tutoria*, che prelude a una più ampia cessione di sovranità a vantaggio del decisore europeo. Difatti la inosservanza delle raccomandazioni nella fase di predisposizione del bilancio innesca un serrato processo di andirivieni tra i due livelli di governo europeo e nazionale a base di avvertimenti, ulteriori raccomandazioni e, in ultima istanza, di sanzioni irrogate allo Stato recalcitrante. Il tutto disciplinato in dettaglio nei regolamenti 1173 e 1177/2011.

Orbene, in caso di *deviazione significativa* della legge di bilancio nazionale dalle raccomandazioni formulate nella fase preventiva si mette in moto la *procedura correttiva*, nella quale la Commissione formula gli avvertimenti e il Consiglio adotta le nuove raccomandazioni fino alla imposizione, in caso di conclamata inadempienza dello Stato, dell'obbligo di costituire un deposito infruttifero pari allo 0,2% PIL, cui possono seguire, in difetto delle opportune correzioni alla legge di bilancio, missioni di sorveglianza della Commissione e controlli diretti nel paese indisciplinato, cui sono associati anche funzionari della BCE.

Queste procedure sono state introdotte dal cd. *Six Pack*, che comprende cinque regolamenti, dal 1173 al 1177/2011, e una direttiva, la 85/2011, concernente i quadri di bilancio e la conseguente revisione del PSC. Le modifiche non si limitano alle procedure, ma riguardano anche il merito delle politiche di bilancio. Il regolamento 1176/2011, ad esempio, prevede che la Commissione valuti periodicamente i rischi connessi agli squilibri macroeconomici sulla base di indicatori significativi (*scoreboard*) quali il saldo corrente, il debito esterno, la competitività dei costi e via cantando, ciascuno dei quali definisce una soglia di allerta.

La terza versione del *Patto di Stabilità e Crescita* restringe ulteriormente i margini di manovra dei singoli Stati, giacché l'obiettivo di medio termine, calibrato sulla situazione di ciascun paese, rimodula i parametri di indebitamento, prevedendo un disavanzo massimo dell'1% per i paesi virtuosi che si azzerava fino al pareggio per i paesi con indicatori economici meno rassicuranti, fatta salva la spesa per investimenti (cd. *golden rule*) e possibili aggiustamenti nell'arco del triennio all'esito delle riforme strutturali e dell'andamento del ciclo economico.

Si noti che due regolamenti del *Six Pack*, il 1173 e il 1174, riguardano la sola Eurozona. Altrettanto dicasi dei regolamenti 473 e 474/2013 (cd. *Two Pack*), che, per rafforzare l'integrazione e la convergenza fra gli Stati membri della zona euro, introducono un monitoraggio più rigoroso rimodulando la *procedura per disavanzi eccessivi* e rafforzando la sorveglianza sugli Stati che versano in difficoltà finanziaria o siano ammessi a programmi di assistenza.

5. Il *Fiscal Compact*

Il percorso intrapreso con il *Patto Euro Plus* e finalizzato a restituire piena affidabilità sui mercati finanziari ai sistemi fiscali dell'Eurozona si perfeziona con l'approvazione di un nuovo "patto di bilancio", il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria* (TSCG), meglio noto come *Fiscal Compact*, siglato il 2 marzo 2012 da 25 Stati dell'Eurozona su 27, che irrigidisce ulteriormente la disciplina fiscale del PSC, affidandola ad una fonte gerarchicamente più elevata.

Lo strumento prescelto, che sconta il dissenso preannunciato del Regno Unito e della Repubblica Ceca, non è del tutto svincolato dal quadro giuridico europeo, ma - come recita l'art. 2, 2° comma del TSCG – “si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea”, fermo restando l'impegno, codificato nell'art. 16, di incorporare le norme del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'UE entro cinque anni dalla sua entrata in vigore.

Il *Fiscal Compact* si colloca programmaticamente nel solco tracciato dal regolamento 1466/1997 e, nel proclamare l'imperativo categorico della disciplina di bilancio, ribadisce le finalità che il rigore finanziario intende perseguire: crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

Sul piano prescrittivo il FC contempla l'obbligo per le parti contraenti di inserire nel proprio ordinamento in *norme di rango costituzionale o legislativo nazionale* le nuove regole sulla disciplina fiscale, che impongono a ciascuno Stato:

- a)-di perseguire il pareggio di bilancio (art. 3, 1° comma);
- b)-di contenere il disavanzo di bilancio entro il tetto dello 0,5% PIL (o dell'1% per gli Stati con debito pubblico non superiore al 60% PIL);
- c)-di procedere al graduale abbattimento dello stock di debito pubblico superiore al 60% PIL in misura pari a 1/20 per ciascun anno;
- d)-di coordinare l'emissione di titoli del debito pubblico con il Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea (art. 16).

A livello di *governance* viene ulteriormente rafforzato il ruolo della Commissione e del Consiglio, cui spetta l'approvazione a maggioranza qualificata ex art. 136 TFUE non solo delle riforme strutturali proposte dai singoli Stati per correggere in modo definitivo il disavanzo eccessivo (art. 5), ma anche delle altre misure ritenute utili per il buon funzionamento dell'Eurozona (art. 10). Di fatto, l'ultima parola spetta ai due organi dell'Unione che, riformulando le norme in sintonia con gli obiettivi enunciati dal TSCG, di fatto assegnano agli Stati una funzione subalterna, meramente propositiva con tenue discrezionalità applicativa.

Per garantire il rispetto della regola del pareggio o del disavanzo strutturale non superiore ai valori prescritti dall'art. 3, salvo il caso di eventi eccezionali che consentano temporanei scostamenti, sono previsti due strumenti: a)-un meccanismo automatico di correzione del saldo di bilancio; b)-una più rigorosa applicazione della *procedura per disavanzi eccessivi* (EPB). Il primo meccanismo, in caso di inadempienza dello Stato o di contrasto tra istituzioni statali ed europee, consente allo Stato membro o alla Commissione di adire la Corte di Giustizia, la quale, oltre a risolvere il conflitto, può anche comminare allo Stato inadempiente una sanzione pari allo 0,1% PIL, che viene acquisita, a seconda dei casi, dal *Fondo salva-Stati* o dal bilancio dell'Unione. Il secondo strumento si applica quando lo Stato non provveda alla

riduzione percentuale (5% all'anno) del debito pubblico eccedentario ex art. 4, con un congegno che attribuisce alla Commissione il *potere correttivo* e al Consiglio il *diritto di veto* opponibile solo con maggioranza qualificata inversa degli Stati membri.

Il FC ha inoltre istituzionalizzato un incontro al vertice tra i Capi di Stato e di governo (c.d. *Eurosummit*) con la partecipazione del Presidente della Commissione e, su invito, dei Presidenti della BCE e del Parlamento europeo, da convocarsi due volte all'anno per discutere temi strategici quali la competitività, l'architettura istituzionale e le regole fondamentali dell'Eurozona, nonché le politiche economiche da adottare per favorire la convergenza e dare compiuta attuazione al FC (art. 12). Il Presidente del vertice è tenuto a *informare* il Parlamento europeo sui risultati conseguiti. Sono infine previste *conferenze congiunte* tra membri dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo per discutere su questioni attinenti alle politiche di bilancio ovvero concernenti l'implementazione del FC (art. 13).

L'entrata in vigore del FC solleva una serie di problemi interpretativi di difficile soluzione. La sua natura di *trattato internazionale* lo colloca sullo stesso piano del TUE e del TFUE, ai quali tuttavia dice di volersi conformare. Sta di fatto che il TSCG non solo modifica i c.d. *parametri di Maastricht*, ma comprime la discrezionalità degli Stati fino al punto da ridurre la decisione di bilancio a livello nazionale a una ratifica degli accordi intercorsi con la Commissione o degli indirizzi da essa formulati in ultima istanza in caso di dissensi insanabili sulla manovra finanziaria. In secondo luogo, imponendo agli Stati di Eurolandia la *costituzionalizzazione del pareggio di bilancio* ovvero la sua consacrazione in una *fonte legislativa* che non consenta deroghe diverse da quelle contemplate dall'art. 3 (3), lett. b (*circostanze eccezionali* consistenti in eventi esterni con rilevanti ripercussioni sulla finanza pubblica, ovvero in periodi di *grave recessione economica*), il FC di fatto subordina gli obiettivi cui la disciplina di bilancio è finalizzata (sviluppo economico, occupazione, crescita sostenibile, stabilità dei prezzi) all'equilibrio finanziario, con grave pregiudizio di altri principi fondamentali enunciati dal TUE quali la solidarietà e la coesione sociale. Inoltre, il TSCG conferisce alla Commissione una posizione di comando nell'architettura istituzionale dell'Eurozona che accentua il *deficit democratico* proprio quando la trasmigrazione di poteri sovrani dagli Stati alle istituzioni europee avrebbe imposto una riqualificazione e un rilancio del Parlamento europeo.

6. Sostanziale irrilevanza del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nella nuova *governance* economica europea

Il Trattato di Lisbona, come si è detto, ha reso più incisivo il potere del Parlamento europeo nella elezione del Presidente della Commissione e esteso la procedura legislativa di codecisione, che tende ad affiancare il *principio parlamentare* al *metodo intergovernativo* nella fase ascendente di approvazione dei provvedimenti normativi. Ciò non vuol dire peraltro che il Parlamento abbia un controllo sulla Commissione, né che il procedimento legislativo sia

condizionato in modo determinante dalla tradizionale dialettica maggioranza/opposizione che orienta le deliberazioni di un'assemblea rappresentativa in un sistema bicamerale paritario.

La procedura legislativa ordinaria basata sulla codecisione di Parlamento e Consiglio europeo, come sancisce l'art. 121 (6) del TFUE, si applica alla *sorveglianza economica multilaterale*, che costituisce il *core business* della *governance* economica europea, sicché i regolamenti del *Six Pack* e del *Two Pack* devono considerarsi frutto di un proficuo lavoro comune tra i due rami del potere legislativo dell'Unione. A mente del *Protocollo sui parlamenti nazionali*, anche questi ultimi sono stati puntualmente informati sui testi in discussione, ma non sono state sollevate obiezioni di sorta in merito ad una eventuale *vulnus* ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Va peraltro sottolineato come il Consiglio europeo, allo scopo di associare pienamente il Parlamento nella riforma della *governance*, si sia avvalso della *clausola passerella* per estendere la procedura di codecisione al reg. 1173/2011, recante modifica alla *Excessive Deficit Procedure* (EDP), materia soggetta a *procedura legislativa semplificata*.

Nondimeno, se esaminiamo i tracciati procedurali che scandiscono il coordinamento europeo delle politiche di bilancio nazionali, come modificati dalle recenti riforme, il quadro che si ricava è piuttosto sconcertante. Il Parlamento di Strasburgo è formalmente coinvolto nel *semestre europeo* attraverso il c.d. "dialogo economico" evocato dall'art. 14 del reg. 1176/2011 e basato sull'art. 126 TFUE: in sostanza, nell'ambito della *sorveglianza multilaterale*, il presidente della commissione competente del Parlamento europeo può convocare il Presidente del Consiglio e la Commissione europea, nonché, all'occorrenza, i Presidenti del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo per una disamina dei temi in discussione nella fase di definizione degli indirizzi di politica macroeconomica. È un modo elegante per rendere l'Assemblea rappresentativa, tramite una sua articolazione interna, edotta e partecipe delle valutazioni e degli orientamenti delle istituzioni di governo dell'Eurozona, ferma restando la piena autonomia decisionale degli organi preposti al coordinamento delle politiche nazionali.

Gli indirizzi di politica economica su cui si fonda il coordinamento delle politiche di bilancio sono contenuti in un documento (*Broad Guidelines for Economic Policies*) informale che non ha carattere legislativo e sfugge al controllo del Parlamento. Le grandi direttrici della politica economica europea scaturiscono dalle decisioni adottate nella riunione semestrale del Consiglio Europeo, recepite e sviluppate dalla Commissione sotto forma di raccomandazioni, tutti *atti di indirizzo politico* che si traducono in altrettante scelte di finanza pubblica, mediate dalla tecnostruttura di Bruxelles.

Quanto ai parlamenti nazionali, il reg. n. 1175/2011 (premessa, punto (11) del considerato) li vorrebbe coinvolgere a pieno titolo nel semestre europeo, invocandone il concorso alla predisposizione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, ma si tratta ovviamente di un mero auspicio, la cui concretizzazione rimanda alla responsabilità e agli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati.

Il *Six Pack*, nel disciplinare la *vigilanza sugli squilibri macroeconomici (Macroeconomic Imbalance Procedure)* dei singoli paesi dell'Eurozona, assegna alla Commissione il compito di predisporre in parallelo nel mese di novembre due relazioni annuali, la prima volta a definire gli equilibri di bilancio e ad evidenziare i correlati fattori di criticità (*Alert Mechanism Report*) e la seconda incentrata sulle prospettive di crescita economica di ciascun paese (*Annual Growth Survey*) e sulla contestuale identificazione degli squilibri macroeconomici interni ed esterni. Sulla base delle analisi condotte, la Commissione decide quali paesi debbano subire un ulteriore *screening* che consenta di porre rimedio agli squilibri in atto o potenziali. Ebbene, in questa fase la discussione si sviluppa tra diversi attori istituzionali, dal Consiglio al Consiglio economico e sociale europeo, dall'Eurogruppo allo stesso Parlamento, che partecipa dunque all'esame della situazione economica dei paesi in difficoltà e può esprimere *pareri di cui si può tener conto* nella eventuale fase di approfondimento dell'analisi diagnostica (*In Depth Review*), che costituisce uno snodo cruciale nella valutazione dei documenti di bilancio dei singoli Stati membri dell'area euro. Le azioni correttive deliberate dalla Commissione e dal Consiglio sono ovviamente comunicate al Parlamento, al quale non rimane che pronunciarsi *ex-post* sulla congruità delle misure adottate.

I due regolamenti del *Two Pack* disciplinano rispettivamente le modalità di valutazione dei documenti di bilancio finalizzate alla *correzione dei disavanzi eccessivi* (reg. 473/2013) e la identificazione delle situazioni di crisi per la messa a punto dei connessi *programmi di aggiustamento*. Queste procedure sono calendarizzate nel secondo semestre dell'anno quando i bilanci predisposti dai governi arrivano all'esame dei parlamenti nazionali e si interfacciano con le leggi degli Stati sulla manovra finanziaria e sulla decisione di bilancio. Così la scadenza del 15 ottobre contemplata dal reg. 473/2013 per la presentazione dei progetti di bilancio all'esame dei singoli parlamenti diventa un *turnpoint* ineludibile che sintonizza le procedure di bilancio statali su scala europea. I parlamenti nazionali sono dunque chiamati all'esame del bilancio in una sessione scandita dal calendario europeo, ma ovviamente si devono misurare con un documento contabile frutto di negoziati e mediazioni intersorsi tra il rispettivo governo e la Commissione europea nel primo semestre dell'anno.

Nella fase correttiva disciplinata dal reg. 472/2013 entra in scena ancora una volta la Commissione, la quale, pur avendo un ampio potere discrezionale, può interpellare il Parlamento europeo prima di formulare le proprie raccomandazioni che diventeranno oggetto di confronto tra il governo destinatario della procedura e il rispettivo Parlamento nazionale. È evidente come, sia nella approvazione del bilancio che nel varo dei programmi di riequilibrio predisposti dalla Commissione, i parlamenti nazionali hanno *spazi decisionali rigorosamente circoscritti* e l'unica arma che possono brandire per sottrarsi alla vigilanza europea è la *bocciatura del bilancio*, che nei regimi parlamentari determina inevitabilmente la caduta del governo con tutti gli effetti a cascata sul piano nazionale (crisi politica, scioglimento anticipato, nuove elezioni) ed europeo (attivazione dell'assistenza finanziaria e sostanziale "commissariamento" del paese sussidiato).

Il parlamento nazionale, quando si attiva la c.d. *sorveglianza rafforzata*, può proporsi come interlocutore delle parti sociali e di altri *stakeholders*, ma i margini di mediazione di cui dispone sono pesantemente condizionati dai *programmi di aggiustamento* definiti a livello europeo o dagli erogatori dei finanziamenti (FMI, BCE, *Fondo salva-Stati*). Anche a livello europeo, la sede privilegiata per un libero confronto tra le istituzioni dell'Unione e le diverse controparti rimane il Parlamento che, all'insegna della trasparenza e della dialettica democratica, può farsi promotore di quel "dialogo economico" che dovrebbe favorire la logica della condivisione nel coordinamento delle politiche di bilancio e nella messa a punto delle azioni correttive.

7. Vecchi e nuovi strumenti a supporto della vigilanza parlamentare

Come si visto, l'art. 13 del FC impone alle parti contraenti di definire insieme l'organizzazione e la promozione di una *conferenza*, che riunisca i rappresentanti delle *pertinenti commissioni* del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali allo scopo di discutere delle politiche di bilancio e di altre questioni regolate dal trattato.

La norma fa tesoro, come spesso accade nel processo di integrazione europea, di esperienze pregresse convalidate dalla prassi e successivamente codificate. Si tratta *in primis* della *Conferenza dei presidenti di parlamenti dell'Unione europea* che si riunisce periodicamente dal 1981 per dibattere questioni di comune interesse e, più in particolare, della *Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari* (COSAC), istituita informalmente nel 1989 a Parigi e istituzionalizzata da un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, che comprende sei rappresentanti per ciascun parlamento nazionale e sedici membri del Parlamento europeo. La COSAC, a partire dal 2003, si è dotata di un segretariato permanente e di un regolamento che le consente di assumere posizioni a maggioranza qualificata. Nel 2004 la *Conferenza dei presidenti*, per supportare la *cooperazione interparlamentare* nel quadro dell'UE e fornire una piattaforma elettronica per lo scambio tra i parlamenti dell'Unione di informazioni legate all'Unione europea, ha varato un sito web denominato *Interparliamentary European Union Information Exchange* (IPEX), che consente di controllare l'*iter legis* di tutte le proposte di legge europea e le prese di posizione dei parlamenti nazionali sui singoli progetti.

Altre forme di *cooperazione interparlamentare* (IP) si sono sviluppate negli ultimi anni ad iniziativa del Parlamento europeo o della presidenza di turno dell'UE prendendo a modello la COSAC, ma su temi specifici segnalati dallo Stato membro che esercita la presidenza semestrale o su altre materie strategiche quali la politica estera e di sicurezza comune (PESC).

La *Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria* si è riunita per la prima volta in Lituania il 16 e 17 ottobre del 2013, ma solo nella riunione di Roma del 29-30 settembre 2014 ha adottato un regolamento di procedura che prevede: *a*)-come sua precipua finalità il rafforzamento della cooperazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo allo scopo di garantire *responsabilità democratica* e *legittimità* al processo decisionale nel campo della *governance* economica e finanziaria e delle politiche di bilancio; *b*)-una composizione

flessibile con delegazioni formate discrezionalmente dai parlamenti nazionali; *c*)-la regola dell'unanimità per l'approvazione delle decisioni e conclusioni o, in subordine, della maggioranza qualificata ($\frac{3}{4}$ dei voti che rappresentino almeno i $\frac{2}{3}$ dei componenti) con l'attribuzione di due voti per ciascun parlamento nazionale; *d*)-due riunioni all'anno da tenersi nel primo semestre a Bruxelles e nel secondo semestre nel paese che detiene la presidenza di turno. La Conferenza sta quindi muovendo i suoi primi passi ed è prematura ogni valutazione sul suo operato e sulle sue prospettive, ma il *carattere non vincolante delle sue conclusioni*, la difficoltà di trovare una piattaforma condivisa *per consensus* e la genericità dei temi trattati non lascia presagire un ruolo particolarmente incisivo di questo organismo, nonostante l'enfasi posta dal regolamento sulla *democratic accountability* e sulla *legitimacy* che dovrebbero ispirare il suo contributo propositivo alla riforma della *governance* economica.

Il FC, per un verso, impone agli Stati di introdurre nei rispettivi ordinamenti interni regole sui meccanismi di correzione del bilancio “*tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*” (art. 3.2), per altro verso, si preoccupa che detti meccanismi rispettino appieno le prerogative dei parlamenti nazionali. In questo contesto, è maturata la proposta di affiancare alle autorità di bilancio, su cui grava la responsabilità di garantire il rispetto dei meccanismi di correzione, delle *istituzioni nazionali di sorveglianza* che controllino l'applicazione delle regole fiscali da parte del decisore politico.

La istituzione di *fiscal councils* con il compito di vigilare sulla corretta applicazione delle regole di bilancio era già prevista dal *Six Pack* nella direttiva 85/2011 ed è stata resa obbligatoria dal *Two Pack* con il regolamento 386/2013, che richiama il *fiscal framework* del TSCG. I connotati essenziali di questi organismi sono ora codificati nei *Principi comuni per i meccanismi di correzione del bilancio* (COM(2012)342), adottati dal Consiglio Ecofin, su proposta della Commissione, nel mese di giugno 2012.

I c.d. *guardiani fiscali* sono immaginati come strutture indipendenti capaci di rompere il monopolio informativo dell'Esecutivo in materia di conti pubblici, spesso utilizzato per coprire la irresponsabilità fiscale del decisore politico, che alimenta il disavanzo di bilancio e l'accumulo del debito pubblico (c.d. *deficit bias*). Essi devono pertanto elaborare proprie stime e previsioni macroeconomiche per valutare *ex ante* la conformità dei documenti di bilancio alle prescrizioni europee ed effettuare il monitoraggio sugli andamenti della finanza pubblica onde verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi da parte del governo. La loro autonomia funzionale deve essere rigorosamente presidiata dalla legge, cui spetta, tra l'altro, *a*)-garantirne il carattere *nonpartisan* e la piena indipendenza dal potere politico e da *lobbies* economiche; *b*)-disciplinare le nomine dei loro componenti su basi meritocratiche (esperienza e competenza) e la durata del loro mandato; *c*)-assegnare risorse finanziarie adeguate per l'espletamento delle funzioni; *d*)-attribuire loro pieno diritto di accesso a tutte le informazioni, i dati e i documenti di finanza pubblica.

Il *fiscal council* non può configurarsi come struttura servente di altre istituzioni, ma deve mettere le sue rilevazioni e stime a disposizione dell'opinione pubblica e del parlamento in

modo da rendere trasparente la gestione dei conti pubblici e consentire a tutti di verificare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione del meccanismo di correzione del bilancio.

Alcuni paesi europei avevano da tempo istituito agenzie corrispondenti all'identikit delineato dai *common principles*, ma prevalentemente incardinate nella pubblica amministrazione (ad es. il *Centraal Planbureau* olandese, a gestione monocratica, che esiste dal 1945, o i tedeschi *Arbeitskreis Steuerschätzungen* e il *Sachverständigenrat* creati rispettivamente nel 1955 e nel 1963), altri paesi, come la Svezia (2007), il Regno Unito (2010), l'Irlanda (2011) e il Portogallo (2011) e da ultimo l'Italia (2014) lo hanno fatto in anni più recenti, optando quasi sempre per organismi, che pur mantenendo autonomia funzionale, costituiscono di regola articolazioni della PA, sottratte comunque ad ogni ingerenza da parte di entrambi gli organi costituzionali responsabili della politica di bilancio (governo e parlamento).

Il modello adottato nel Regno Unito, ad esempio, assegna all'*Office for Budget Responsibility* il compito di effettuare previsioni macroeconomiche e valutazioni sulla sostenibilità della finanza pubblica, che il governo può disattendere solo motivando il proprio dissenso dinanzi al parlamento (*comply or explain*).

L'Italia, in linea con le prescrizioni dei *common principles*, ha collocato l'*Ufficio parlamentare di bilancio* (UPB) in seno al Parlamento, senza decretarne la dipendenza funzionale dalle singole Camere o da loro interne articolazioni. La legge rinforzata n. 243/2012, che dà attuazione alla legge costituzionale n. 1/2012 sul pareggio di bilancio, difatti, prevede che il nostro *fiscal council* è istituito presso le Camere come organismo indipendente avente la funzione di effettuare analisi e verifiche degli andamenti di finanza pubblica e valutazioni sull'osservanza delle regole di bilancio.

Questi organi di garanzia *super partes* sono dunque uno strumento prezioso per rafforzare la vigilanza parlamentare sulle gestione della finanza pubblica: la trasparenza dei conti pubblici, difatti, può essere utilizzata per scoraggiare politiche insostenibili (*unsound*) e impedire la manipolazione dei conti pubblici o delle previsioni macroeconomiche da parte del governo allo scopo di giustificare politiche pro-cicliche o comportamenti fiscalmente irresponsabili condizionati da calcoli elettorali. Un governo che si ostini a truccare le carte dinanzi al parlamento dovrà scontare nel migliore dei casi una rovinosa perdita di credibilità e pagarne politicamente i costi reputazionali.

8. Potere di bilancio e asimmetrie della *governance* economica tra Eurozona e Unione Europea

Le strategie messe in campo per gestire la crisi finanziaria hanno introdotto una sostanziale *dicotomia* tra: a)-misure adottate *all'interno del quadro legale dell'UE*, che si rivolgono a tutti gli Stati membri, e b)-provvedimenti contenuti in *accordi e trattati intergovernativi*, vincolanti per i soli paesi che li abbiano ratificati. Questa seconda categoria, che include sia il programma di

aiuti alla Grecia (*Economic Adjustment Programme for Greece*), sia gli accordi che hanno portato all'istituzione del *Fondo salva-Stati* (EFSF e ESM) e all'irrigidimento del *Patto di Stabilità e Crescita* (*Fiscal Compact*), configura un assetto ordinamentale solo in parte sovrapponibile a quello previgente, concepito per favorire la progressiva integrazione di tutti gli Stati nell'Eurozona o comunque una armonizzazione delle loro politiche di bilancio compatibile con l'UEM. Si sono dunque accentuate le divaricazioni istituzionali tra Eurozona e UE, vuoi per la creazione di *strumenti finanziari di garanzia* di tipo mutualistico, che accentuano i vincoli solidaristici tra paesi dell'area euro, vuoi per il volontario assoggettamento delle parti contraenti a una *più stringente disciplina fiscale* e alle correlate *cessioni di sovranità* a istituzioni sovranazionali.

D'altro canto, la partecipazione a programmi di salvataggio e lo stanziamento di fondi per fornire assistenza finanziaria a Stati in difficoltà crea *ulteriori asimmetrie* tra *paesi ammessi agli aiuti* con programmi di assistenza condizionata e *paesi finanziatori*. I primi versano di fatto nella condizione di "*democrazie commissariate*" e devono assoggettarsi a percorsi concordati di risanamento, frutto di negoziati tra il governo dello Stato sussidiato e le istituzioni erogatrici europee o internazionali, con sostanziale *paralisi dei poteri parlamentari di bilancio*. I paesi virtuosi, che offrono l'assistenza o le garanzie finanziarie, viceversa, devono attingere ai rispettivi bilanci nazionali con manovre che determinano una sorta di prelievo forzoso a carico dei propri contribuenti. In questo caso, gli accordi intergovernativi hanno una ricaduta sui conti pubblici del paese erogatore, che richiede una ineludibile ratifica parlamentare conforme al principio "*no taxation without representation*". Come ha opportunamente precisato il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) con riferimento all'ordinamento costituzionale tedesco, le prerogative parlamentari in materia finanziaria non possono essere né comprese (*Griechenland-Hilfe Urteil* del 7/9/2011), né delegate (*Sondergremium Urteil* del 28/2/2012) senza pregiudizio del *principio democratico* (art. 38 *Grundgesetz*) e il *Bundestag*, quale titolare del *potere di bilancio* (*Haushaltverantwortung*), deve sempre autorizzare sia la generica assunzione di garanzie che le singole *tranches* di stanziamenti (*ESM/Fiscal Compact Urteil* del 12/9/2012) destinati a programmi di assistenza o a fondi salva-Stati. I parlamenti nazionali degli Stati creditori vedono dunque esaltato il loro *potere di bilancio* anche quando le decisioni sono previamente assunte con accordi intergovernativi siglati sotto la spinta dell'emergenza per il semplice fatto che il bilancio dell'Unione europea non dispone di risorse proprie sufficienti per scongiurare il fallimento di paesi dell'Eurozona.

È scontato che la ratifica parlamentare degli impegni finanziari assunti dai governi dei paesi creditori può avvenire in momenti e con modalità diverse e ciò dipende essenzialmente dalle norme costituzionali e legislative nazionali, che disciplinano la decisione di bilancio e la copertura finanziaria dei provvedimenti adottati in corso d'anno con o senza una formale variazione di bilancio (*assestamento*). Cionondimeno, l'approvazione parlamentare degli stanziamenti è un passaggio indispensabile che conferisce piena *legittimità democratica* ai trasferimenti di risorse a favore di altri paesi dell'Eurozona, ancorché intermediati da *meccanismi di stabilità finanziaria*. L'assenso parlamentare può anche discendere dalla ratifica del trattato istitutivo del fondo di stabilizzazione (EFSF o MES), nel qual caso il voto di ratifica

equivale ad una autorizzazione di spesa, fermo restando che ogni incremento della dotazione finanziaria del fondo implica un nuovo assenso dell'assemblea rappresentativa ovvero, in caso di bicameralismo differenziato, della sola camera cui compete il potere di bilancio.

Più complessi e variegati sono i poteri dei governi e dei ministri delle finanze di assumere in seno agli organi europei (Consiglio Ecofin, Eurogruppo) decisioni e impegni vincolanti per il proprio Stato e l'obbligo di tenerne informato il parlamento o sue interne articolazioni (ad es. la competente commissione), ovvero di chiederne previa autorizzazione o tempestiva ratifica. Sono queste variabili strettamente dipendenti dagli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati e dalla prassi che disciplina i rapporti tra governo e parlamento e solo marginalmente condizionate dalla normativa europea.

9. Sovranità fiscale e deficit democratico: due facce della stessa medaglia

Come si è visto, i recenti *political agreements*, diretti ad assicurare la stabilità finanziaria dell'Eurozona e a rimodellarne la *governance* economica, si collocano al di fuori del *legal framework* dell'Unione con inevitabili problemi di inquadramento nel sistema europeo delle fonti del diritto, che inducono a configurarli come una sorta di *tertium genus* non riconducibile né al diritto convenzionale (trattati), né al diritto derivato (regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni). Essi hanno contribuito a creare un'*Europa a due velocità*, basata tuttavia su *processi di integrazione differenziata* diversi da quelli codificati nel TFUE, sia sotto forma di *cooperazione rafforzata* (art. 20), sia come risultato di procedure semplificate di revisione dei Trattati affidate all'Eurogruppo e circoscritte alla disciplina di bilancio e al coordinamento delle politiche economiche (art. 136, par. 3).

La ragione politica, che esigeva una risposta inequivoca e tempestiva di Eurolandia ai mercati in termini di affidabilità e disciplina fiscale dei paesi a rischio *default*, evidentemente non era compatibile con i tempi lunghi delle ratifiche statali e con gli incerti esiti di eventuali consultazioni referendarie. Solo così si spiega, ad esempio, l'istituzione con accordo intergovernativo del *Fondo salva-Stati* e la sua contestuale previsione nel testo novellato dell'art. 136 TFUE deliberate nella stessa seduta dal Consiglio europeo.

Anche il *Fiscal Compact*,- eccezion fatta per le disposizioni sul pareggio di bilancio e sull'ammortamento del debito,- poteva essere approvato con la procedura di revisione contemplata dall'art. 48 TUE, ma si è preferita la soluzione di un *trattato parallelo* elaborato da un ristretto gruppo di lavoro, nel quale erano presenti solo tre rappresentanti del Parlamento europeo. L'Assemblea di Strasburgo, di fatto esclusa dalla decisione finale, non ha potuto fare a meno di stigmatizzare la omessa attivazione delle procedure offerte dal diritto europeo, che implicavano il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, ma la sua protesta non avuto alcun seguito.

D'altro canto, le soluzioni istituzionali proposte dalle forze politiche facevano perno sulla rigidità della disciplina di bilancio, che, come certifica il *Fiscal Compact*, sconfinava nel *costituzionalismo fiscale*: è evidente che il dibattito e la deliberazione parlamentare su questi temi controversi avrebbe fatto emergere il dissenso sulle drastiche scelte di campo operate a Bruxelles e avrebbe reso più precaria la condivisione dei principi e delle regole concernenti la nuova *governance* economica. Per contro, la deliberazione intergovernativa e la successiva ratifica del trattato ad opera dei parlamenti nazionali, resi docili dalla spada di Damocle dei mercati finanziari e dalla *moral suasion* dei governi, hanno sortito l'effetto auspicato di consegnare ai detentori di titoli del debito pubblico l'immagine di un'Eurozona univocamente orientata al risanamento finanziario sotto la guida virtuosa della Germania e degli Stati nordici. La rapida approvazione senza alcun approfondimento della Legge costituzionale n. 1/2012 sul pareggio di bilancio in Italia è un esempio paradigmatico di parlamento reso afono e remissivo dalla crisi economica.

Le terapie rigoriste fin qui adottate non hanno risolto la crisi dell'euro e le vicende della Grecia evocano quotidianamente lo spettro dello smembramento dell'Eurozona. Il postulato della stretta interdipendenza tra equilibrio finanziario e crescita economica è ormai vacillante e rischia di minare alla base il *costituzionalismo fiscale* con tutte le sue assurde regole quantitative. È chiaro ormai che non è sufficiente neanche la *golden rule* per mettere in moto investimenti strutturali capaci di dare impulso allo sviluppo e il piano Juncker è una prima timida risposta a questa constatazione.

Questa e altre evidenze empiriche, *in primis* la deflazione combattuta da Draghi con poderose iniezioni di liquidità (*quantitative easing*), sono la riprova che la crisi dell'euro verosimilmente non si supera con misure congiunturali e manovre non convenzionali della BCE. Essa richiede ben altri rimedi connessi sia alla revisione dell'ortodossia dell'equilibrio finanziario che alle procedure di bilancio a questa dottrina strettamente correlate. Si deve dunque senza preconcetti avviare una grande revisione della *costituzione fiscale europea* e dell'architettura istituzionale dell'Eurozona, che prenda atto delle persistenti divergenze ideologiche e strategiche tra paesi la cui moneta è l'Euro e altri paesi dell'Unione gelosi della loro sovranità monetaria, come il Regno Unito.

L'Europe *à deux vitesses* non è una iattura e può trovare un *modus vivendi* che non impedisca all'Eurozona di rafforzare la propria coesione, trasformando i trattati intergovernativi in un nuovo assetto istituzionale fondato su *regole di bilancio opportunamente ricalibrate* e su ulteriori *cessioni di sovranità in materia fiscale*, che possano ridurre il deficit democratico sempre evocato e mai aggredito.

Le asimmetrie indotte dagli squilibri macroeconomici e finanziari interni all'Eurozona sono la riprova che la verticalizzazione delle procedure di sorveglianza multilaterale e l'irrigidimento del coordinamento delle politiche di bilancio non fanno che accentuare anche le differenze di *poteri decisionali* delle *assemblee rappresentative*, la cui latitudine è direttamente proporzionale alla disponibilità di risorse e allo stock di debito pubblico accumulato. Ne consegue che solo una mutualizzazione delle quote di debito sovrano eccedenti il fatidico

tetto del 60% con strumenti affidati alla gestione di una istituzione europea (BCE, *bad bank*, fondo di ammortamento) può restituire *piena sovranità ai parlamenti nazionali* sia pure nel quadro di regole fiscali condivise, ma temperate dalla opportuna flessibilità.

Sul versante europeo, l'accentramento del potere di bilancio da molti auspicato non può che procedere di pari passo con la *condivisione della sovranità fiscale* tra Stati membri ed Eurozona in modo da attribuire a quest'ultima risorse proprie in misura sufficiente a garantire anche a questo livello di governo e alla sua Assemblea rappresentativa un potere di allocazione di risorse e di investimenti infrastrutturali in misura adeguata per incidere positivamente sugli squilibri macroeconomici, sull'occupazione, sulla distribuzione dei redditi.

Il rafforzamento dei poteri decisionali dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo non può dunque prescindere dalla soluzione del problema cruciale della sovranità fiscale e della condivisione solidale, ancorché parziale dei debiti sovrani, che al momento del varo dell'UEM fu scientemente e neglentemente accantonato.