

COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI *EQUILIBRIO DEI BILANCI* E POSSIBILE “RILANCIO” DEL RUOLO DELLO STATO NELL’“ORDINAMENTO COMPOSITO” EUROPEO**

1. La disciplina (“composita”) del “pareggio di bilancio” tra crisi economica e fragilità istituzionali – 2. Politiche di bilancio, governance economica e nuova fase del processo di integrazione sovranazionale – 2.1 La peculiare valenza assunta dal c.d. Fiscal compact – 3. Costituzionalizzazione del principio del c.d. “pareggio di bilancio” e nuovo ruolo assunto dallo Stato nello “spazio giuridico composito” – 4. Alcune considerazioni finali.

1. La disciplina (“composita”) del “pareggio di bilancio” tra crisi economica e fragilità istituzionali

La costituzionalizzazione e la successiva attuazione del principio del c.d. “pareggio di bilancio”¹, realizzate nel nostro ordinamento, come noto, a “tappe forzate”², quale parte ed, al

* Ricercatore di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari – luca.grimaldi@uniba.it

** Saggio destinato agli Studi in onore di Francesco Gabriele.

¹ Si fa riferimento, come ovvio, alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, recante “*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”, ed alla successiva disciplina attuativa, adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base di quanto previsto dall’art. 5 della legge costituzionale *de qua*, e costituita, principalmente, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”.

² La dottrina ha unanimemente posto in rilievo la celerità, unita ad una sostanziale carenza di dibattito politico e parlamentare, con cui è stata approvata la riforma costituzionale in oggetto, sottolineando, in estrema sintesi, come il rispetto formale delle procedure di approvazione non abbia, comunque, soddisfatto l’esigenza sostanziale di ponderare ed approfondire maggiormente le delicate e complesse questioni inerenti siffatta riforma, pur senza trascurare il contesto emergenziale entro cui la legge cost. n. 1/12 è stata approvata. Sul punto v., per tutti, A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2012, 108 ss., il quale parla, già a prima lettura, di *riforma affrettata* rimarcando, tra l’altro, che «...la Costituzione è cosa molto delicata... che mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati.». Sotto quest’ultimo specifico profilo vi è stato, tra l’altro,

tempo stesso, esito di un processo di riforma ben più ampio ed articolato, che ha trasformato profondamente il “sistema euroitaliano” di *governance* dell’economia³, hanno evidenziato, in particolare, taluni aspetti (tra i tanti) che, per i motivi che si avrà modo di esplicitare meglio in seguito, colpiscono (in modo solo apparentemente paradossale) l’attenzione soprattutto di chi, per un verso, ha sempre guardato con sospetto la possibilità di inquadrare il processo di integrazione europea essenzialmente come una progressiva ed ineluttabile compressione *tout court* della dimensione statale⁴, ovvero come una mera cessione di sovranità dal livello statale a quello sovranazionale, e, per l’altro, ha considerato la “dimensione costituzionale” dell’ordinamento eurounitario⁵ non solo come la necessaria (ancorché peculiare) base di legittimazione di istanze, scelte e poteri non più solo nazionali, ma anche come l’unico ed irrinunciabile “terreno” nel quale poter radicare ed *ordinare*⁶ (ovvero stabilizzare e rendere coerenti) i più significativi avanzamenti dell’integrazione europea stessa, sia pure in forme e secondo modalità affatto nuove⁷.

anche chi ha parlato di riforma, per un verso, *emergenziale* e, per l’altro, *eterodiretta* sia per i tempi che per i modi in cui è stata realizzata (così P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC* n. 1/2013, 12 e 13).

³ Si fa riferimento, in particolare, agli interventi normativi degli ultimi tre anni, che sono seguiti all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e che, come si avrà modo di esplicitare meglio successivamente, hanno modificato tanto i vincoli del *Patto di stabilità e crescita*, quanto gli ambiti e gli strumenti di intervento delle Istituzioni dell’UE, soprattutto in relazione alla formazione ed al controllo delle politiche finanziarie e di bilancio degli Stati membri.

⁴ Sul punto v., in particolare, F. GABRIELE, *Processi di decisione multilivello e governo dell’economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. GABRIELE e M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, Vol. I, Milano, 2008, 3 ss., in part 16 ss., il quale evidenzia come, a fronte di una crisi diffusa della sovranità statale, debba registrarsi, comunque, la sussistenza di un ruolo essenziale dello Stato tanto per la formazione di regole e decisioni poi assunte a livello sovranazionale (la c.d. *governance* multilivello), quanto per la tenuta stessa dell’intero sistema “euroitaliano” di governo dell’economia.

⁵ Con questa locuzione si vuol fare riferimento, in chiave meramente descrittiva, tanto all’ordinamento interno, quanto a quello sovranazionale considerati, specificamente, nel loro rapporto di reciproco coordinamento ed integrazione (innanzitutto a livello di fonti di natura costituzionale), sulla base di una approssimazione che non intende affatto trascurare o, peggio, “appiattare” la differente natura e funzione dei due diversi piani ordinamentali, ma intende semplicemente richiamare la comune esigenza di radicare “a livello costituzionale” tanto i principi ed i valori fondamentali, quanto la forza normativa e la legittimità dei rispettivi ordinamenti.

⁶ Sul punto v., per tutti, F. MODUGNO, *Ordinamento giuridico (dottrine)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, *ad vocem*.

⁷ È noto come l’ordinamento sovranazionale ponga problemi di non facile soluzione soprattutto in ordine all’inquadramento della sua natura e della sua collocazione all’interno del costituzionalismo contemporaneo. Non potendo, in questa sede, richiamare l’ampio ed articolato dibattito sulle problematiche appena richiamate, ci si limita ad evidenziare come una delle questioni centrali riguardi la difficoltà di attribuire una natura compiutamente costituzionale ad un ordinamento, quale quello dell’UE, il quale pur “affiancandosi” alle costituzioni nazionali ed integrandone il contenuto (a prescindere se ciò avvenga o meno in una logica “monista”) attraverso fonti (cui è garantita anche la diretta applicazione) che prevalgono sul diritto interno degli Stati, risulta privo delle tradizionali caratteristiche proprie degli ordinamenti costituzionali a cominciare dalla natura statale di questi ultimi. Su questo punto v. F. GABRIELE, *Europa: la “Costituzione” abbandonata*, Bari, 2008, in part. 69 ss., il quale, nell’evidenziare gli elementi che, da un lato, sembrano negare una natura costituzionale in senso stretto all’ordinamento dell’UE, e che, dall’altro, sembrano conferire a quest’ultimo una funzione, una forza normativa ed

Lo specifico interesse cui si vuole fare riferimento in questa sede è riconducibile, fondamentalmente, alla peculiarità che il principio del “pareggio di bilancio” sembra aver assunto tanto nell’ordinamento interno, quanto nel processo di integrazione sovranazionale, specialmente in una fase, come quella attuale, segnata da una perdurante crisi economico-finanziaria⁸. Questa, infatti, ha finito per incidere non solo sulle economie degli Stati europei, ma anche sul loro stesso assetto istituzionale, favorendo una sorta di trasformazione “forzata” della forma di Stato e della forma di governo, sul piano interno, e delle politiche, degli strumenti e degli assetti di governo dell’economia, sul piano sovranazionale⁹. Basti considerare, infatti, come la situazione emergenziale abbia determinato, sotto il profilo dei rapporti tra “governanti” e cittadini, un rilevante indebolimento degli strumenti di garanzia dei diritti ed, in particolare, di quelli maggiormente onerosi (quali quelli legati al *welfare*), finendo col condizionare non solo la definizione delle (contingenti) “priorità di governo”, ma anche le finalità generali dell’ordinamento stesso, e, sotto il profilo dei rapporti tra poteri, una sostanziale contrazione del potere decisionale del Parlamento, riconducibile, perlopiù, ad un (ulteriore) incremento sia della decretazione d’urgenza, sia del ricorso alla fiducia posta dall’esecutivo sui propri provvedimenti, oltre che alla necessità di far fronte ad improvvisi (ma, talvolta, discutibili) allarmi di natura economico-finanziaria.

una natura di tipo nuovo, rileva, comunque, come una proiezione del costituzionalismo a livello sovrastatale ponga dei problemi di non facile soluzione soprattutto in ordine alla possibilità di realizzare un (coerente) “costituzionalismo democratico” promanante “dal basso”, quantomeno nelle forme tradizionali riconducibili all’ordinamento statale in senso stretto. Volendo, poi, considerare le forme attraverso cui il costituzionalismo ed il suo contenuto valoriale sarebbero già in via di affermazione nello “spazio giuridico” globale e sovranazionale v., da ultimo, G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1/2013, 1 ss., il quale evidenzia anche come, nello spazio globale, risulterebbe sempre irrinunciabile il ruolo dello Stato a rappresentare gli interessi deboli.

⁸ Si fa riferimento, come noto, alla crisi economico-finanziaria, deflagrata negli USA tra il 2007 ed il 2008, che ha colpito duramente, a partire dal 2009, anche l’economia dei paesi dell’UE e quelli della c.d. “eurozona” in particolare, così come evidenziato, tra l’altro, nei vari rapporti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze.

⁹ Ricostruisce un quadro di sintesi dei principali profili costituzionalmente rilevanti rispetto ai quali la crisi economico-finanziaria incide significativamente sui processi e sugli assetti istituzionali, A. Morrone, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, il quale riconduce siffatti profili, fondamentalmente, a quattro ambiti specifici: 1) processo di integrazione europea; 2) processo di governo statale; 3) *federalising process* nazionale; 4) effettività della garanzia dei diritti fondamentali. Sotto il profilo specifico della incidenza della crisi sulla effettività della garanzia dei diritti, v., in particolare, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it* fasc. 3/2012, in part. 22 ss. Inoltre, per un approfondimento degli effetti della crisi sull’assetto istituzionale interno e sovranazionale ed, in particolare, sulla *governance* europea dell’economia, da un lato, e sulla nostra forma di Stato e di governo, dall’altro, v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *www.giurcost.org*; G. PITRUZZELLA, *Chi comanda la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, 9 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

Ad ogni modo, la peculiarità del principio in esame non riguarda tanto la funzione consueta della disciplina di bilancio, ovvero quella di predisporre e legittimare un sistema di norme e procedure al fine di razionalizzare il rapporto tra risorse economico-finanziarie, “impieghi” e debito pubblico, a livello statale, nonché di far convergere ed armonizzare le regole concernenti le politiche di entrata e di spesa degli Stati europei, a livello sovranazionale¹⁰, quanto, piuttosto, una funzione più ampia, e per molti versi nuova, che la più recente declinazione di siffatta disciplina sembra aver assunto proprio sul piano ordinamentale più che su quello economico-contabile in senso stretto.

Tale funzione consisterebbe, fondamentalmente, nel vincolare taluni (fondamentali) circuiti della decisione politica al rispetto di (ulteriori) standard tecnici, per così dire, di “nuova generazione”¹¹, ovvero in grado non solo di limitare e, per certi versi, di “neutralizzare”¹², quantomeno in parte, le decisioni di spesa pubblica, sulla base di un controllo (*ex post*) di talune variabili macroeconomiche, secondo una logica analoga a quella dei “parametri di stabilità” introdotti dal Trattato di Maastricht, ma, a ben guardare, anche di ridefinirne le procedure di legittimazione formale e la stessa base di legittimazione sostanziale attraverso un penetrante controllo (*ex ante*) delle politiche finanziarie e di bilancio. Ciò anche al fine di determinare le condizioni necessarie per favorire la formazione di una nuova *governance* dell’Unione europea maggiormente idonea, da un lato, a coinvolgere e responsabilizzare più efficacemente i singoli Stati, nella loro “proiezione sovranazionale”, già in fase di programmazione delle politiche fiscali e finanziarie, e, dall’altro, a consentire l’esercizio, condiviso tra Stati dell’area euro, istituzioni sovranazionali e, in taluni casi, anche alcune istituzioni inter-

¹⁰ A tale proposito è appena il caso di rilevare che se è vero che il c.d. “diritto di bilancio” costituisce, tradizionalmente, una disciplina di natura, oltre che di derivazione, prettamente statale, è altrettanto vero che, con l’evoluzione dell’ordinamento europeo, siffatta disciplina, pur non essendo stata formalmente attratta nella sfera di competenza dell’UE, si è intrecciata sempre più strettamente con le norme (oltre che con gli obiettivi) dell’Unione stessa, finendo col divenire sempre più (anche) uno snodo fondamentale dei rapporti tra livelli di governo. Alla luce di tutto ciò, diviene, pertanto, possibile rinvenire in capo alla disciplina di bilancio una funzione (ormai, per così dire, “ordinaria”) di raccordo o, se si vuole, di coordinamento tra le politiche di entrata e di spesa degli Stati europei.

¹¹ I vincoli introdotti in materia finanziaria e di bilancio dalla normativa europea, prima, e dalla riforma costituzionale del 2012, poi, difficilmente possono essere inquadrati come un mero aggiornamento del vigente Patto di stabilità introdotto col Trattato di Maastricht, dal momento che, così come si avrà modo di esplicitare in seguito, sembrano assumere una valenza innovativa, sia per le finalità che si propongono di perseguire, sia per la funzione e la natura che essi stessi assumono nel contesto del “governo composito” dell’economia.

¹² Per un inquadramento generale del significato e delle problematiche connesse alla “neutralizzazione” della decisione politica e, per altro verso, dei poteri cui siffatte decisioni sono demandate, v. C. SCHMITT, *L’epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, nonché *Rassegna dei diversi significati e funzioni del concetto di neutralità politica interna allo Stato*, entrambi in ID., *Le categorie del ‘politico’. Saggi di teoria politica a cura di Gianfranco Miglio e di Pierangelo Schiera*, trad. it. di P. SCHIERA, Bologna, 1972, rispettivamente 167 ss. e 187 ss. Per una contestualizzazione delle problematiche connesse con la “neutralizzazione” di taluni poteri nell’ambito del costituzionalismo contemporaneo e del nostro ordinamento costituzionale in particolare, v., tra gli altri, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994. Sottolinea la distinzione tra i concetti di “neutralità”, “neutralizzazione” e “indipendenza” nell’ambito di un’agile ricostruzione del risalente dibattito dottrinario sul tema, C. P. GUARINI, *Contributo allo studio della regolazione “indipendente” del mercato*, Bari, 2005, in part. 209 ss..

nazionali (quale, *in primis*, il FMI), di una (nuova) funzione di *krisismangement*¹³, ovvero di “stabilizzazione” del sistema economico-finanziario, non più circoscritta alla politica monetaria della BCE, oltre che compatibile con l’assetto istituzionale europeo e, soprattutto, non limitata alla specifica fase emergenziale in atto, al fine di poter sostenere e perseguire efficacemente, ogni qual volta risulti necessario, gli obiettivi della crescita sostenibile e della coesione economico-sociale all’interno dell’Unione europea.

D’altro canto, se è vero che oggi appaiono più che evidenti tanto la fragilità istituzionale, oltre che economico-finanziaria, dei singoli Stati della c.d. “Eurozona” e dell’Unione europea nel suo complesso, quanto l’insufficienza dei tradizionali strumenti di sostegno, di stimolo e (*lato sensu*) di regolazione dell’economia¹⁴, è altrettanto vero che risulta, ormai, sempre più chiara l’impossibilità di rilanciare la *governance* eurounitaria (oggi, come noto, in grave difficoltà) attraverso il solo rafforzamento dei poteri decisionali “centrali” dell’Unione, cioè con un mero ulteriore ridimensionamento del livello di governo statale, se non altro per l’impossibilità attuale sia di gestire, a livello europeo, una effettiva condivisione politica ed economica dei “costi della crisi” (e non solo a causa della distribuzione fortemente asimmetrica degli stessi tra i vari Paesi europei), sia di garantire, a livello sovranazionale, una piena e coerente legittimazione democratica delle decisioni e degli interventi di politica economica, per così dire, “di ultima istanza”, di quelli, cioè, rivolti (tra l’altro) ad affrontare gli effetti “terminali” della crisi stessa e destinati a tradursi, inevitabilmente, in costi economico-sociali, spesso anche molto pesanti e, comunque, gravanti essenzialmente sui cittadini. È evidente, infatti, che siffatti interventi e decisioni necessitano, ineludibilmente, di essere condivisi “dal basso”, ovvero di essere ricondotti a dirette e chiare responsabilità politiche legittimate dall’investitura popolare più che da astratti automatismi tecnici, o da ambigue “necessità contingenti”¹⁵, proprio per salvaguardare l’effettività di quel patto sociale (*rectius*: costituzionale)

¹³ Per la nozione di *krisismangement* ed un suo inquadramento generale, v., almeno, G. P. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, 1998, 48 ss. È evidente, tuttavia, come nel contesto attuale la funzione di *krisismangement* richiamata o, per meglio dire, ipotizzata in questa sede, assumerebbe connotati e prospettive non del tutto coincidenti rispetto a quelle individuate dall’Autore, il quale, peraltro, contestualizzava la funzione *de qua* nell’ambito dell’assetto economico ed istituzionale della seconda metà del ventesimo secolo.

¹⁴ Non a caso l’iniziale crisi finanziaria non solo ha progressivamente “contagiato” i Paesi europei più deboli, ma ha finito con l’ingenerare anche una gravissima crisi economica diffusa costringendo il Presidente della BCE Mario Draghi a dover fare riferimento, in più occasioni, alla possibilità di ricorrere a “misure non convenzionali” per fronteggiare la difficile congiuntura economico-finanziaria.

¹⁵ Si allude, evidentemente, a quelle situazioni di emergenza economico-finanziaria, così frequentemente invocate negli ultimi anni, che sembrano irrompere nella vita politica ed economica del Paese in forza di circostanze ed elementi per certi versi oggettivi, ma per altri versi oscuri o, quantomeno, ambigui, minacciando le istituzioni sotto forma di incoercibili necessità di varia natura. In questa sede appare non privo di interesse rilevare, sia pure incidentalmente, come le “necessità” appena richiamate sembrano divenire, talvolta, una sorta di “fonte del diritto”, nel senso che finiscono col determinare più o meno direttamente, così come ci ha mostrato l’esperienza, effetti “materiali” diretti e tutt’altro che marginali sull’ordinamento, ma non secondo la logica della nota ricostruzione romaniana della necessità come “fonte prima del diritto” in quanto forza intrinsecamente sociale, ovvero promanante direttamente *dalla società* (v. S. ROMANO, *L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione* (1901), in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1990, 131 ss.), ma, piuttosto, come forza,

su cui continua a trovare fondamento (anche se non più in via esclusiva) il rapporto tra governanti e governati e, più in generale, l'ordinamento nel suo complesso (sempre che si accetti, in linea di principio, una certa idea della democrazia e del c.d. "deficit democratico").

Le riflessioni che seguono cercheranno di mettere a fuoco la portata e la funzione assunti dalla disciplina di bilancio, in seguito alla riforma costituzionale del 2012, nell'ambito del processo di trasformazione in atto dell'ordinamento interno e di quello sovranazionale, al fine di evidenziare, in particolare, se ed, eventualmente, in che misura tale riforma abbia segnato la formalizzazione (o, se si vuole, la presa d'atto) del passaggio ad una vera e propria fase nuova del processo di integrazione europea, da un lato, e, per così dire, di una più avanzata "europeizzazione" (le cui eventuali implicazioni sarebbero, in larga parte, da mettere ancora a fuoco) del nostro assetto istituzionale, dall'altro¹⁶, nonché se ed, eventualmente, sotto quali profili lo Stato ed il suo ordinamento sono chiamati ad assumere, in tale fase, un nuovo ruolo all'interno dello "spazio giuridico" europeo e globale.

2. Politiche di bilancio, governance economica e nuova fase del processo di integrazione sovranazionale

La trasformazione dell'assetto istituzionale eurounitario, in parte avviata ed in parte già realizzata con l'articolato intervento normativo che ha trovato nella disciplina di bilancio la sua vera e propria chiave di volta, sembra costituire, sotto molti aspetti, non solo una risposta (del tutto contingente) alla crisi in atto, così come potrebbe anche apparire da una prima lettura di taluni atti adottati dall'Unione¹⁷, ma, anche, un vero e proprio tentativo di rimodulare l'intero processo di integrazione sovranazionale al di là delle attuali congiunture economico-

per così dire, "meccanica" che dall'alto si impone *a prescindere dalla società* trasformandola sin dalle stesse fondamenta.

¹⁶ Appare opportuno precisare subito come l'assunzione, in questa sede, della riforma costituzionale del 2012, con cui è stato introdotto il principio del c.d. "pareggio di bilancio" nel nostro ordinamento, come sostanziale chiave di lettura del complessivo processo di riforma degli strumenti di "governo dell'economia" (evidentemente non solo nazionali), è dovuto non tanto ad una sorta di mero ribaltamento della impostazione, per così dire "euro-centrica", in cui considerare la tematica in questione, quanto, piuttosto, come il punto di vista privilegiato per poter cogliere lo specifico ruolo assunto dallo Stato in siffatto processo dal punto di vista sia formale (della evoluzione del sistema delle fonti), sia sostanziale (dei poteri esercitati e delle funzioni svolte), così come si avrà modo di puntualizzare meglio in seguito.

¹⁷ A tale riguardo ricordiamo, a mero titolo di esempio, le conclusioni formulate a margine dell'approvazione del c.d. *Patto euro plus*, nel Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, in cui si fa riferimento al "pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi". Ad ogni modo, negli atti adottati dall'Unione europea per attuare e/o riformare la *governance* europea viene richiamata, pressoché costantemente, l'individuazione di misure finalizzate a "rispondere alla crisi", le quali, proprio sotto questa veste, sembrano essere diventate l'unico filo conduttore degli interventi normativi (e non) degli ultimi anni. In realtà, se, da un lato, è certamente vera e pressante l'esigenza di reagire a quella che è stata riconosciuta come la crisi economico-finanziaria più grave del secondo dopoguerra, dall'altro emerge chiaramente la volontà, e per certi versi l'esigenza, di realizzare degli interventi normativi che guardino anche al lungo periodo e che consentano non solo il superamento della crisi (non solo economica) in atto, ma anche un avanzamento, oltre che un rilancio, del processo di integrazione.

finanziarie e sulla base di nuove e diverse strategie se, non proprio, su nuovi presupposti e principi.

È sufficiente, infatti, richiamare, anche solo sommariamente, le riforme introdotte negli ultimi anni, a partire dalla previsione del c.d. “Semestre europeo”¹⁸, per accorgersi come la modifica della *governance* dell’Unione mostri una stratificazione normativa particolarmente complessa (strutturata, peraltro, in fonti di varia derivazione e natura)¹⁹, contenente taluni elementi per molti versi innovativi e, forse, in grado di determinare persino una sostanziale discontinuità rispetto al passato, tanto sotto il profilo, *lato sensu* istituzionale, dei rapporti tra Stati ed Unione europea, quanto sul piano della evoluzione e della composizione del sistema delle fonti.

A tale proposito, possiamo innanzitutto rilevare, in linea generale, come le innovazioni ordinamentali con cui si è inteso riformare negli ultimi anni, anche in attuazione della “Strategia Europa 2020”²⁰, la *governance* europea, abbiano avuto come obiettivi fondamentali il consolidamento della tenuta economico-finanziaria dell’Unione, da un lato, ed il rafforzamento degli strumenti e delle procedure volte a garantire una più rigorosa politica finanziaria e di bilancio, dall’altro, finendo, tuttavia, col favorire un processo di trasformazione “a tutto tondo” dell’ordinamento eurounitario, imperniato, essenzialmente, su di una ridefinizione *in progress* dei criteri di convergenza e di sorveglianza economico-finanziaria dei Paesi membri, la cui portata sembra proiettarsi ben al di là del mero superamento della crisi in atto.

Per puntualizzare meglio quanto rilevato, è opportuno ripercorrere, sia pure molto sinteticamente, le principali innovazioni ordinamentali introdotte a livello sovranazionale, in modo da mettere a fuoco, in chiave diacronica, quantomeno le coordinate dell’imprescindibile contesto (in continua evoluzione) entro cui va iscritta la riforma (ad un tempo europea e nazionale) della disciplina di bilancio in senso stretto, ed, in particolare, gli aspetti maggiormente innovativi di siffatta riforma sotto il profilo dei rapporti tra Stati ed UE.

Ricordiamo, quindi, come, nella prospettiva poc’anzi richiamata, sia stato introdotto, in primo luogo, nel gennaio 2011, un nuovo strumento di *governance* dei programmi di inter-

¹⁸ Il c.d. “Semestre europeo” è stato introdotto, a partire da gennaio 2011, sulla base della comunicazione della Commissione europea volta a “Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita ed i posti di lavoro - Strumenti per una governance economica più forte in ambito UE” e della successiva decisione del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, che ha approvato le modifiche al Codice di condotta sull’attuazione del Patto di stabilità e crescita.

¹⁹ Si tratta di un complesso di fonti a vario titolo interdipendenti che, come noto, per un verso, sono di diversa derivazione (sovranazionale, internazionale, nazionale), e, per l’altro, hanno varia portata e natura (regolamenti, direttive, iniziative della Commissione, trattati, leggi di revisione costituzionale), così come si avrà modo di riscontrare in questa stessa sede.

²⁰ “Europa 2020” è una strategia di intervento presentata dalla Commissione europea nel marzo 2010 e approvata dai capi di Stato e di governo dei paesi dell’UE nel giugno 2010. Prevista per il decennio 2010-2020, tale strategia sostituisce la c.d. “Strategia di Lisbona” ed è finalizzata al sostegno della crescita e dell’occupazione all’interno dell’Unione europea. Tale intervento, così come evidenziato dalla stessa Commissione, “non mira soltanto a superare la crisi... ma vuole anche colmare le lacune del nostro modello di crescita e creare le condizioni per una crescita più intelligente, sostenibile e solidale” (v. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_it.htm).

vento e di riforma dei Paesi dell'Unione, costituito, da una sorta di funzione (spettante al Consiglio europeo) di "indirizzo e coordinamento" dei suddetti programmi da attuare nell'ambito del c.d. "Semestre europeo"²¹. Lo stesso anno, poi, sulla scia di un processo di riforma ormai avviato e ritenuto, pressoché unanimemente, urgente e necessario²², è stato approvato il c.d. "Patto euro plus"²³, all'interno del quale era contenuta, come noto, anche una specifica previsione²⁴ in base alla quale gli Stati partecipanti si impegnavano a recepire in norme interne di rango (preferibilmente) costituzionale, o, comunque, "sufficientemente forti" per risultare effettivamente vincolanti, le regole di bilancio dell'Unione Europea fissate nel Patto di stabilità e crescita.

È evidente, dunque, già in questa prima fase, soprattutto alla luce delle previsioni del "Patto euro plus", come emerga chiaramente non solo l'intrinseca importanza della disciplina

²¹ Il "Semestre europeo" viene definito negli atti ufficiali dell'Unione come "un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE" (v. <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=it>). Esso si articola in tre fasi precedute dalla pubblicazione dell'analisi annuale della crescita e della relazione sul meccanismo di allerta, da parte della Commissione, a novembre dell'anno precedente. Tali fasi si articolano in una prima elaborazione, da parte del Consiglio europeo, degli orientamenti politici di cui i Paesi membri dovranno tener conto (prima fase), cui segue la presentazione, da parte dei singoli Stati, dei programmi, degli obiettivi e delle politiche che si intendono adottare (seconda fase) e, successivamente, l'attuazione, da parte degli Stati stessi, delle raccomandazioni formulate dal Consiglio europeo nella predisposizione delle politiche e dei programmi da adottare (terza fase). A tale proposito ci si limita a sottolineare come siffatto "ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio" non sembri poter essere ricondotto a finalità di mero "coordinamento" tra Stati, Commissione e Consiglio europeo, così come ufficialmente indicato dal Consiglio europeo, ma sembri configurarsi, piuttosto, come una sorta di funzione di "indirizzo", oltre che di coordinamento, soprattutto laddove si consideri il contenuto (potenzialmente anche molto dettagliato) e l'effettivo potere di incidere sulle decisioni degli Stati attribuibile alle raccomandazioni elaborate dalla Commissione ed adottate dal Consiglio nelle ultime fasi del "Semestre europeo" stesso.

²² Sulla necessità, divenuta evidente in seguito alla crisi del 2009, di riformare l'assetto istituzionale europeo v., in particolare, B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, 159 ss., il quale riconduce siffatta problematica all'esigenza, sempre più impellente, di rilanciare il processo di integrazione sovranazionale come passaggio più netto e deciso ad una integrazione di tipo "federale". D'alto canto, vi è chi ha evidenziato come, nell'ambito dell'Unione, si sia prodotta, sul piano economico-sociale, una divergenza (piuttosto che una convergenza) sempre maggiore tra i Paesi europei, con la conseguenza di dover scongiurare, innanzitutto attraverso le riforme, una progressiva concorrenza tra Stati economicamente "forti" e Stati economicamente "deboli" (in tal senso v. M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*).

²³ Il "Patto euro plus" è un accordo, siglato il 25 Marzo 2011 utilizzando il metodo aperto di coordinamento, tra i Paesi della zona Euro con l'aggiunta di Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania. Tale accordo intendeva rilanciare il Patto di stabilità e crescita attraverso l'individuazione di quattro obiettivi: 1) stimolare la competitività; 2) favorire l'occupazione; 3) rafforzare la stabilità finanziaria; 4) migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

²⁴ È significativo che la previsione *de qua* sia contenuta in un apposito paragrafo intitolato "Regole di bilancio nazionali" non solo per lo specifico rilievo attribuito alla questione, ma anche perché potrebbe rappresentare, per certi versi, una "invasione di campo" dell'UE operata in un ambito che è propriamente interno allo Stato costituzionale. Per una disamina dei principali profili sotto i quali la disciplina di bilancio (esaminata, in particolare, alla luce del principio del c.d. "pareggio di bilancio") si intreccia alle problematiche proprie dello Stato costituzionale, v. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, *Rivista AIC*, n. 1/2014.

di bilancio ai fini della convergenza economica e finanziaria a livello sovranazionale, ma, anche, una sua centralità, per così dire, “strategica” nel processo di riforma “*in itinere*” della *governance* e dell’assetto istituzionale europei, rinvenibile su di un duplice piano consistente, da un lato, nell’esigenza di ri-orientare su basi nuove (più che su di un semplice “aggiornamento”) il Patto di stabilità e crescita²⁵, e, dall’altro, nell’obiettivo di determinare una svolta nell’intera architettura istituzionale ed ordinamentale dell’Unione rafforzandone l’integrazione fiscale, ed implementando maggiormente gli strumenti di programmazione, di “indirizzo” e di controllo, da utilizzare “*a monte*” degli interventi e delle misure da adottare (a cominciare dal c.d. “obiettivo di bilancio a medio termine”)²⁶, piuttosto che quelli di correzione (e di sanzione) degli squilibri, o delle eventuali fragilità, da utilizzare solo “*a valle*” della attuazione delle politiche economiche e finanziarie.

È opportuno rilevare, a tale riguardo, come questo spostamento del “baricentro” della *governance* di livello sovranazionale dalla adozione di misure essenzialmente *ex post* (quali verifiche, sanzioni, interventi correttivi, etc.) alla individuazione di una (preminente) fase di controlli, interventi e misure *ex ante*, rispetto al dispiegarsi delle dinamiche istituzionali ed economico-finanziarie di livello statale oltre che europeo, costituisca una trasformazione tutt’altro che marginale, la cui portata ed i cui effetti sono, peraltro, ancora tutti da verificare.

Ed, infatti, proprio per ri-orientare il Patto di stabilità e crescita nella prospettiva appena richiamata, dopo il “Patto euro plus” non è stata modificata semplicemente l’applicazione dei vincoli economico-finanziari già previsti, ma sono stati mutati alcuni suoi stessi presupposti fondamentali attraverso l’introduzione di un diverso approccio (per l’appunto di carattere prevalentemente “preventivo”) alle procedure di contenimento dei disavanzi di bilancio, nonché di controllo ed, eventualmente, di rientro degli stessi. La stessa Commissione, tra l’altro, a riprova dello sforzo in atto di imprimere una significativa accelerazione al processo di integrazione, in questa fase sembra porre l’accento più sulla preparazione dei futuri interventi volti ad un ulteriore avanzamento dell’Unione economica e monetaria che sulle riforme già introdotte²⁷.

²⁵ Si fa riferimento, come noto, alla Risoluzione del Consiglio europeo *relativa al Patto di Stabilità e di Crescita* del 17 giugno 1997, che ha introdotto i limiti per il disavanzo di bilancio (3% del Pil) e per il debito pubblico (60% del Pil).

²⁶ Si tratta di una programmazione triennale, originariamente prevista dal regolamento n. 1466/97, che impegna ciascuno Stato membro ad avere un saldo nominale di bilancio, considerato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e una tantum (il c.d. “disavanzo strutturale”) inferiore all’ 1% del PIL, limite poi rafforzato ed abbassato (allo 0,5%), in particolare, dal c.d. *Fiscal Compact*.

²⁷ V., in particolare, il “*Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita*”, pubblicato nel novembre 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_it.htm).

Ad ogni modo, con l'approvazione del cd. "Six-pack"²⁸ e con la successiva proposta da parte della Commissione di due regolamenti, poi approvati, (il c.d. Two-pack)²⁹, si è cercato, in ultima analisi, di assicurare un rigore ed una applicazione, sotto molti aspetti, inediti del Patto di stabilità e crescita in ordine sia alla natura, all'efficacia ed alla coerenza dei vincoli già imposti dal Patto stesso, sia ai contenuti, alle procedure ed alle finalità della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri. E ciò non tanto alla luce della creazione delle nuove istituzioni previste dai summenzionati "pacchetti normativi", le quali assumono, peraltro, un carattere prettamente emergenziale, pur segnando una modifica non trascurabile, ancorché contingente, dell'assetto istituzionale europeo³⁰, quanto, piuttosto, in relazione al potenziamento degli strumenti di azione preventiva³¹, cui si è già fatto cenno, rispetto a quelli meramente correttivi (*ex post*), ed alla creazione delle basi di una possibile integrazione tra politica monetaria e politica fiscale, ovvero, di una (eventuale) "unione fiscale europea", le cui implicazioni andrebbero ben oltre i meri effetti economici, più o meno rilevanti, riconducibili alla incidenza della leva fiscale sulla crescita e sullo sviluppo.

Senza voler richiamare analiticamente il contenuto di tale riforma, in questa sede ci si limita a rilevare, in particolare, come lo snodo fondamentale della sua specifica novità sembri essere costituita, in sostanza, proprio dalla assunzione della centralità delle politiche di bilancio non solo per garantire il rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica da parte dei Paesi dell'"area euro", ma, anche, per rilanciare e rafforzare il processo di integrazione europea su di un piano "più intensamente" politico, oltre che economico, quale, per l'appunto,

²⁸ Si tratta, come noto, di un gruppo di atti costituiti, essenzialmente, da cinque regolamenti più una direttiva, entrato in vigore il 13 dicembre 2011. Il "Six pack" contiene, fondamentalmente, una serie di obblighi ed obiettivi da rispettare e perseguire in attuazione del Patto di stabilità e crescita che possiamo ricondurre ai seguenti: a) l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo il pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%; b) l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ogni anno almeno di 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60% calcolata nel corso degli ultimi tre anni; c) la previsione di un procedure semi-automatiche per l'irrogazione delle sanzioni volte a sanzionare le violazioni delle regole del Patto stesso (le sanzioni sono raccomandate dalla Commissione e, poi, approvate dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata degli Stati dell'area euro; d) ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL realizzato nell'anno precedente, convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo.

²⁹ Il c.d. "Two-pack" è costituito da due regolamenti finalizzati a completare e rafforzare il "Six pack". Presentato dalla Commissione il 23 novembre 2011, ed entrato in vigore il 30 maggio del 2013 (con la previsione di misure predisposte per entrare "a regime" a partire dal bilancio del 2014), il "Two pack" prevede, da un lato, alcune modifiche della procedura del Semestre europeo per rendere più efficaci sia la fase dei controlli preventivi, sia gli interventi correttivi contemplati dal Patto di stabilità e crescita.

³⁰ Si fa riferimento al "Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona" (quale organo interno al Consiglio europeo), al "Comitato europeo per il rischio sistemico", nonché a tre Agenzie di vigilanza europea.

³¹ Si allude a tutti quegli strumenti che consentono all'UE di intervenire preventivamente rispetto al dispiegarsi delle dinamiche economico-finanziarie o al manifestarsi di possibili criticità. A tale proposito, attenta dottrina, già in fase di approvazione delle modifiche del Patto di stabilità, ha parlato di «rilancio in chiave europea della *programmazione* come *metodo* di governo dei conti pubblici e come incisivo strumento di *governance* complessiva delle politiche economiche» (v. G. RIVISECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it fasc. 1/2011, 2).

quello connesso alla disciplina delle politiche di bilancio, prefigurando, tra l'altro, una (non facile) implementazione della *governance* economica con strumenti di vero e proprio *governo* dell'economia, quali quelli in grado di incidere direttamente sulle singole politiche di bilancio.

A tale riguardo, tuttavia, a fronte dell'indubbio elemento di novità, costituito dalla prospettata realizzazione di una progressiva unione fiscale a livello sovranazionale, non si può non rilevare come siffatta prospettiva appaia, *ab origine*, particolarmente problematica e tutt'altro che priva di incertezze ed ambiguità, a causa non solo del tradizionale "conservatorismo" degli Stati, ma, anche delle significative asimmetrie economico-finanziarie esistenti tra i Paesi dell'UE e degli ulteriori effetti negativi che queste ultime potrebbero verosimilmente determinare, indebolendo ulteriormente i legami solidaristici tra gli Stati³², o, anche, alimentando maggiori squilibri economici o ben più preoccupanti asimmetrie politiche³³ in grado di ingenerare nuovi attriti e particolarismi, se non proprio esiziali "derive egemoniche"³⁴.

Alla luce di tutto ciò, appare emblematico che il processo riformatore in questione abbia trovato, dopo l'approvazione del "Two-pack" e degli interventi di carattere più prettamente emergenziale (tra i quali, *in primis*, il trattato relativo al Meccanismo europeo di Stabilità³⁵), un suo ulteriore sviluppo e, per certi versi, il suo punto di emersione più significativo in un

³² Rileva, tra gli altri, come la crisi economica in atto abbia messo a nudo la fragilità, se non proprio l'assenza, di legami solidaristici tra gli Stati all'interno dell'Unione Europea, G. LUCHENA, *Social market economy and its enemies*, in www.edizioniesi.it/dperonline, 6 ss..

³³ Si pensi, per un verso, al differente "peso" decisionale assunto dai vari Paesi non solo sulla base del loro "peso specifico" (che varia in base alla popolazione, ai trasferimenti economici, ai voti in Parlamento, etc.), ma, anche, rispetto ad altri criteri, più o meno informali, quale, ad esempio, la solidità e la "virtuosità" economico-finanziaria, e, per altro verso, alle asimmetrie che si vanno profilando a livello istituzionale (si pensi al potere dei vari Parlamenti, o agli effetti della giurisprudenza delle varie Corti). Su quest'ultimo punto v., in particolare, C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it* fascicolo 1/2014, in part. 7 ss..

³⁴ È appena il caso di evidenziare come eventuali posizioni egemoniche di natura politico-istituzionale risulterebbero in radicale contrasto, prima ancora che con lo spirito e l'impianto dei Trattati europei, con lo stesso fondamento democratico dell'apertura del nostro ordinamento costituzionale al diritto di derivazione esterna giacché, nel caso in cui quest'ultimo determini limitazioni di sovranità per il nostro Stato, deve garantire necessariamente "condizioni di parità con gli altri Stati" (art. 11 Cost.). Sul punto v., in particolare, i rilievi puntuali in F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

³⁵ Il *Meccanismo europeo di stabilità* (c.d. "Fondo Salva-Stati"), istituito sulla base delle modifiche apportate al Trattato di Lisbona in seguito alla Decisione del Consiglio Europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011 "*che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*", è un trattato finalizzato, essenzialmente, a fronteggiare la crisi economico-finanziaria in corso. Esso nasce come fondo finanziario per la stabilità economica della zona euro, trasformandosi, poi, di fatto, in una organizzazione intergovernativa (formata dai ministri delle finanze dei 25 Paesi firmatari e con sede a Lussemburgo) la cui funzione sarà quella di emettere prestiti per un'assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà ed acquistare titoli sul mercato primario. In relazione ai meccanismi di assistenza finanziaria previsti da questo trattato, è opportuno sottolineare, in questa sede, che per attivare i suddetti meccanismi sia richiesta, come condizione necessaria, la ratifica del "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria".

nuovo trattato, per così dire, “di transizione”³⁶, ovvero in un accordo intergovernativo, per certi versi non risolutivo rispetto alle questioni ed agli obiettivi posti³⁷, ma con cui impegnare, comunque, l’UE e, soprattutto, gli Stati a “traghetare” la nuova *governance* economico-finanziaria, così come integrata dall’accordo in questione, verso un nuovo assetto istituzionale ed ordinamentale compiutamente incardinato sul rigoroso rispetto del principio del “pareggio di bilancio”.

Il trattato in questione, stipulato, tra (quasi tutti) gli Stati europei, non sulla base delle procedure e delle fonti previste dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ovvero con il coinvolgimento pieno degli organi dell’Unione (a partire dal Parlamento europeo), così come avvenuto, tra l’altro, per il “Six-pack” ed il “Two-pack”³⁸, ma al di fuori degli strumenti normativi e dei circuiti decisionali “interni” all’ordinamento dell’Unione stessa, è costituito, come noto, dal cd. *Fiscal compact*.

2.1. La peculiare valenza assunta dal c.d. Fiscal compact

Il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione economica e monetaria* (indicato, sinteticamente, come *Fiscal compact*), si configura, in particolare, come un trattato di diritto internazionale³⁹ (formalmente non incorporato nel diritto europeo) avente ad oggetto un nuovo “patto di bilancio” tra gli Stati dell’Unione aderenti all’accordo stesso, la cui obbligatorietà ed effettività, è bene rimarcarlo, traggono origine, essenzialmente, da norme di derivazione, per così dire, “extra-UE”, ovvero da norme pattizie, esterne al diritto sovranazionale, concordate a livello intergovernativo, e da norme statali (di recepimento del trattato *de quo*).

³⁶ Per un approfondimento del significato di “transizione” v., anche per l’ampia bibliografia sul tema, il recente contributo di V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

³⁷ Con tale connotazione si vuole alludere tanto ai profili formali, quanto a quelli sostanziali del trattato in parola. Quest’ultimo, infatti, è destinato, per certi versi, a cambiare natura giuridica (da fonte di derivazione internazionale, a fonte dell’ordinamento UE), ed a trovare una sorta di “completamento” in una successiva riforma degli ordinamenti degli Stati che vi hanno aderito, così come si avrà modo di rilevare nelle riflessioni che seguono.

³⁸ Ricordiamo come i “pacchetti normativi” in questione siano stati adottati sulla base dell’art. 136 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

³⁹ Il “Fiscal Compact”, in particolare, è un trattato internazionale, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da venticinque Stati dell’Unione Europea (non hanno sottoscritto l’accordo in questione il Regno Unito e la Repubblica Ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Esso è rivolto sia ai Paesi dell’“euro-zona”, sia a tutti gli Stati firmatari e prevede, in sostanza, che i paesi contraenti adottino con norme di rango costituzionale l’obbligo di perseguire il c.d. “pareggio di bilancio”, ovvero di rispettare, ex art. 3 del trattato medesimo, il vincolo in base al quale “il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all’obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato”. Esso prevede, inoltre, sulla base dei parametri fissati dal Trattato di Maastricht, che la soglia massima di deviazione consentita agli Stati membri sia dello 0,5% del Pil per i Paesi con debito pubblico superiore al 60% del Pil, e dell’1% per Paesi con debito pubblico inferiore al 60% del Pil. È prevista, infine, l’istituzione del *Fiscal Council*, ovvero di un organo esterno a cui affidare il compito di vigilare sul rispetto dei vincoli summenzionati.

Il *Fiscal compact*, in linea generale, ha impegnato, sui presupposti appena richiamati, gli Stati contraenti, e, tra questi, in particolare, quelli dell'“area euro”⁴⁰, a perseguire l'obiettivo di potenziare il coordinamento delle politiche economiche e di migliorare la *governance* dell'eurozona attraverso un “patto di bilancio” (art. 1), il cui contenuto fondamentale è incardinato sul rispetto del principio del “pareggio di bilancio” (la c.d. *golden rule* di cui all'art. 3, par. 2)⁴¹, ovvero su un corpo di regole volte a vincolare le politiche fiscali degli Stati sotto vari profili, cui si è già avuto modo di fare molto brevemente cenno⁴², a cominciare da quello relativo ai limiti imposti all'indebitamento finanziario inteso come fonte di finanziamento ordinario per sostenere la spesa pubblica, e, più in generale, per garantire la sostenibilità del bilancio stesso.

Ad ogni modo, senza voler richiamare in dettaglio il contenuto del trattato *de quo*, in questa sede è sufficiente rilevare come esso sembri costituire, complessivamente, un rilevante punto di svolta (e, se si vuole, di discontinuità) del processo di integrazione europea tanto sotto taluni profili di carattere ordinamentale, quanto sotto altri profili inerenti, più specificamente, le istituzioni eurounitarie ed i rapporti tra queste e gli Stati.

Dal punto di vista del sistema delle fonti, in particolare, la peculiare natura del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria* sembra costituire una “frattura” e, nello stesso tempo, un nuovo “livello di ricomposizione” delle fonti (*lato sensu*) europee.

Esso, infatti, pur avendo ad oggetto poteri e politiche europee (oltre che degli Stati aderenti), e nonostante esso stesso sia espressamente vincolato al conseguimento degli obiettivi dell'UE (art. 1)⁴³, nonché al rispetto del diritto unionale (art. 2)⁴⁴ e degli obblighi in es-

⁴⁰ Gli Stati non aderenti all'eurozona, in base a quanto previsto (principalmente) dagli artt. 1 e 14 del trattato stesso, sono sottoposti ad una disciplina differenziata i cui vincoli appaiono molto meno stringenti di quelli previsti per i Paesi dell'“area euro” sia in termini di contenuto che di effettività.

⁴¹ Ricordiamo, sinteticamente, come tali regole prevedano, principalmente, un impegno (da formalizzare successivamente anche nella legislazione nazionale con norme di rango preferibilmente costituzionale) a mantenere i bilanci pubblici in attivo o, quantomeno “in equilibrio” (al netto del ciclo economico). Più specificamente, il bilancio può considerarsi in “equilibrio” innanzitutto se presenta un deficit strutturale non superiore allo 0,5% del PIL, o dell'1% per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL, nonché se contiene il deficit pubblico al di sotto del 3% del PIL, come previsto dal Patto di stabilità e crescita. Se uno Stato ha un debito pubblico superiore al 60% del PIL (come nel caso dell'Italia), ha l'obbligo di rientrare entro tale soglia nell'arco di venti anni, ovvero riducendo il debito pubblico, ogni anno, nella misura di 1/20 della parte eccedente la soglia del 60% del PIL. Ogni Paese deve garantire, inoltre, correzioni automatiche quando non si raggiungono gli obiettivi di bilancio concordati, anche se è possibile prevedere delle deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo nel caso in cui si presentino circostanze eccezionali. Dal punto di vista dei controlli sarà la Corte europea di giustizia a verificare che i Paesi che hanno adottato il trattato lo abbiano trasposto nel proprio ordinamento, ed, eventualmente, a punire gli Stati inadempienti con una sanzione pari allo 0,1% del PIL.

⁴² V. note 35 e 37.

⁴³ L'articolo 1, co. 1, del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria” prevede che «Con il presente trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, *sostenendo in tal modo il*

so previsti (art. 3)⁴⁵, costituisce una sorta di “corpo estraneo” rispetto all’ordinamento eurounitario in senso stretto, che solo in una futura fase (astrattamente prevista) potrà essere integrato nel diritto dell’Unione⁴⁶.

D’altra parte, tale trattato, ha assunto una natura, per così dire, “ibrida”, configurandosi come una sorta di “diritto meta-statale”, ovvero in grado di innervare gli ordinamenti nazionali, *ab imo*, con i propri contenuti ed obiettivi senza dover poggiare sui principi (propri del diritto sovranazionale) di prevalenza o di diretta applicabilità e, nello stesso tempo, senza lasciare che siano gli Stati, in ultima istanza, i “signori del trattato” (così come avviene nel diritto internazionale), giacché la sua applicazione e la sua obbligatorietà discendono non solo dal contenuto pattizio in esso sancito, ma anche dalla sua concreta implementazione ed attuazione a livello sovranazionale⁴⁷, da un lato, e dal previsto (e, per taluni versi, “eterodotto”) processo di riforma interna agli Stati stessi, dall’altro.

Tutto ciò, al di là dei profili di carattere più strettamente teorico, sembra riverberarsi direttamente sull’ordinamento eurounitario e sul suo concreto ricomporsi in sistema, in particolare tendendo a trasformare progressivamente quest’ultimo in un nuovo assetto “composito”⁴⁸, nel senso che, in forza della peculiare conformazione assunta dall’ordinamento eurou-

conseguimento degli obiettivi dell’Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale» (corsivo aggiunto).

⁴⁴ L’articolo 2 del trattato in questione stabilisce che «Le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato *conformemente ai trattati su cui si fonda l’Unione europea*, in particolare all’articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull’Unione europea, e *al diritto dell’Unione europea*, compreso il diritto procedurale ogni qualvolta sia richiesta l’adozione di atti di diritto derivato» (primo comma) e che «*Il presente trattato 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*» (secondo comma) senza pregiudicare le competenze dell’Unione in materia economica (corsivo aggiunto).

⁴⁵ L’art. 3, co. 1, dello stesso trattato stabilisce che «Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e *fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell’Unione europea*» (corsivo aggiunto).

⁴⁶ Il trattato in oggetto, infatti, all’art. 16 prevede che «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea». In realtà è implicito che se è vero che gran parte dei contenuti del trattato stesso sono già sostanzialmente presenti nel diritto dell’Unione, è altresì vero che appare tutt’altro che semplice il superamento di non poche difficoltà di carattere sia formale (quali, ad es., il coordinamento tra Stati interni ed esterni all’area euro, la compatibilità tra le varie procedure, la coerenza tra la *golden rule* e altri principi, etc.), sia sostanziale (quali, ad es., l’accettazione del c.d. voto “a maggioranza inversa”, o de nuovi poteri della Corte di giustizia). Viene messo in particolare rilievo come l’obiettivo di integrare “quanto prima” le disposizioni del *Fiscal compact* nei Trattati dell’Unione rappresenti l’emersione di talune criticità, nonché di un vero e proprio punto di frattura nel processo di integrazione europea in P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, 2012*, 45 ss., in part. 47.

⁴⁷ Si pensi non solo al ruolo della Corte di giustizia o degli organi di governo unionale, ma, ad esempio, anche al fatto che la ratifica del *Fiscal compact* da parte degli Stati aderenti costituisce (a partire dal primo marzo 2013) una condizione necessaria per accedere ai programmi di assistenza finanziaria previsti dal Meccanismo europeo di Stabilità.

⁴⁸ La definizione, già utilizzata in G. DELLA CANANEA, *L’Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003, è utilizzata, in questa prospettiva, da N. LUPO (Id.), *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*

nitario stesso, i rapporti tra fonti non si svilupperebbero più (prevalentemente) “in verticale”, secondo il criterio gerarchico, ma, perlopiù, “in orizzontale” e mai in via definitiva, lungo le direttrici fissate da rapporti sostanzialmente paritari tra gli Stati, da un lato, e dalla giurisprudenza costituzionale delle varie Corti nazionali (in dialogo con la Corte di giustizia)⁴⁹, dall’altro, concorrendo a determinare un ordinamento formato dal concorso di molteplici “ambiti” normativi in continua ri-composizione (sulla base delle autolimitazioni reciprocamente riconosciute dagli Stati e previste nelle stesse Costituzioni nazionali sotto forma di clausole-valvola)⁵⁰, ovvero mai cristallizzati in livelli gerarchici predefiniti.

Siffatte peculiarità ed implicazioni risultano, peraltro, ben lungi dal riguardare profili meramente formali, dal momento che costituiscono non solo un evidente segno di debolezza sostanziale dell’Europa, così come ampiamente evidenziato in dottrina⁵¹, ma anche un ulteriore elemento di crisi del metodo comunitario che finisce con l’incidere direttamente sul funzionamento delle istituzioni europee e sul regime dei rapporti tra Stati ed Unione. Basti pensare alla prospettiva, tutt’altro che remota, che si affermi definitivamente un’Europa ad integrazione differenziata, o anche solo, come è stato detto, “a cerchi concentrici⁵², così come previsto, peraltro, sia pure in termini di mera eventualità e, comunque, non definitivi, dalla disciplina vigente⁵³, con una declinazione dei principi di convergenza e di coesione economico-sociale fortemente problematica, se non proprio (potenzialmente) “schizofrenica”.

Appare evidente, inoltre, come, alla luce delle previsioni contenute nel trattato in oggetto, si profili un sostanziale mutamento dei rapporti tra “centro” europeo e “periferia” nazionale, dettato soprattutto dalla possibilità di sottoporre, preventivamente, le singole manovre di finanza pubblica degli Stati membri ad un giudizio di “sostenibilità” derivante non da una

nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 1 ss.) per indicare, tra l’altro, un ordinamento frutto della integrazione tra più ordinamenti in cui ciascuno si autolimita con il riconoscimento reciproco e secondo rapporti non gerarchici.

⁴⁹ In merito alla delicata problematica dell’incidenza del dialogo tra le Corti nazionali e tra queste e la Corte di Giustizia sul “ridimensionamento” del ruolo del sistema delle fonti, in particolare nella tutela dei diritti, v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Federalismi.it*; A. M. NICO, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d’Europa*, Bari, 2012, 139 ss..

⁵⁰ Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, cit., 2, il quale evidenzia come la supremazia del diritto comunitario/unionale sarebbe sostituita dalla precedenza di quest’ultimo rispetto al diritto nazionale.

⁵¹ Sul punto v., da ultimo, P. BILANCIA, *Il governo dell’economia tra stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, in part. 8 ss., la quale pone in rilievo, tra l’altro, come, i nuovi “sotto-sistemi”, costruiti ed istituiti con trattati ad hoc, rappresentino una ulteriore fuga “fuori” dal quadro istituzionale dell’U.E.

⁵² Utilizza questa espressione L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata dell’UE*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2012, n. 2, pp. 293 ss..

⁵³ Al di là delle condizioni economiche e sociali in cui versano i vari Stati dell’UE, vi è lo stesso ordinamento unionale, da un lato, e la disciplina del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione economica e monetaria*, dall’altro, che prevedono, di fatto, Stati interni ed esterni all’area euro, Stati che hanno o che non hanno sottoscritto il *Fiscal compact* (tra i quali andrebbero, poi, distinti, a loro volta, quelli dell’eurozona dagli altri), Stati “virtuosi” e “non virtuosi” rispetto ai vincoli stabilità, Stati sottoposti ai controlli ed agli indirizzi della Commissione o della c.d. Troika, etc.

valutazione effettuata dalle rappresentanze elette, ma dal giudizio di un “circuito tecnocratico” (sostanzialmente sottratto a responsabilità politiche) composto da BCE, Consiglio europeo, Commissione e Vertice euro, idoneo ad impegnare gli Stati al di là degli equilibri politici raggiungibili in sede di Consiglio europeo, o di eventuali posizioni assunte in merito dal Parlamento europeo, magari alla luce di un confronto con i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie.

Basti pensare, a tale proposito, al rafforzamento del potere decisionale della Commissione, già previsto dal *Six-pack*, ma ulteriormente consolidato dal *Fiscal compact*⁵⁴, in base al quale la Commissione stessa è chiamata a formulare delle specifiche ed autonome proposte in materia di bilancio che debbono intendersi approvate a meno che non vi sia una decisione contraria del Consiglio adottata a maggioranza qualificata (il c.d. “*reverse majority voting*”).

Ad ogni modo, alla luce di tutti i rilievi effettuati ed “al netto” delle implicazioni individuate o prefigurate, se, *prima facie*, le innovazioni introdotte sembrano poggiare, fondamentalmente, su di una ulteriore cessione di quote di sovranità da parte degli Stati verso le istituzioni sovranazionali, ovvero, più specificamente, su di una maggiore limitazione del potere degli Stati stessi di disporre delle proprie politiche fiscali e finanziarie (soprattutto in ordine alla possibilità di incrementare la spesa pubblica in disavanzo e di ricorrere al mercato finanziario per garantirne la sostenibilità)⁵⁵, in realtà l'intero processo riformatore, sin qui evidenziato, mostra, nel suo complesso, almeno due aspetti che non possono essere trascurati.

Il primo riguarda il recupero e la valorizzazione (necessaria) di un implicito e perdurante ruolo attivo dello Stato, quale peculiare ed irrinunciabile entità politica, e del suo ordinamento, non tanto in ordine a taluni aspetti della *governance* economica in senso stretto, quanto sotto gli specifici profili della imprescindibile realizzazione (o “completamento”) di riforme che siano maggiormente partecipate e condivise sul piano politico e sociale⁵⁶. Si pensi, in particolare, al bisogno di assumere decisioni che siano “ancorate” al territorio e legittimate “dal basso” (cioè assunte con forme e contenuti compiutamente democratici), sia pure nel rispetto di vincoli sovranazionali, per poter legittimare ciò che abbiamo precedentemente indicato come “provvedimenti di ultima istanza”, nonché per gestire le c.d. “crisi di sistema”. È apparsa (e continua ad apparire) inevitabile, infatti, una fase in cui vi è, per così dire, la “statalizzazione” delle crisi economiche internazionali, con gli Stati che finiscono fatalmente col fungere da vere e proprie “prese di terra” degli squilibri sovranazionali e globali attraverso

⁵⁴ V., in particolare, gli articoli 4, 5 e 6 del Regolamento n. 1173/11 (ricompreso nel *Six-pack*) e l'art. 7 del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria*.

⁵⁵ Si sostiene che le riforme in questione determinino una limitazione *tout court* della sovranità statale in R. DI MARIA e 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*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, in part. 7 ss..

⁵⁶ A questo riguardo autorevole dottrina non manca di rilevare come la volontà degli Stati seguiti a costituire, nonostante tutto, la base politica su cui poggiano le dinamiche politico-istituzionali, che, poi, prendono corpo in ambito sovranazionale (così A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *www.giurcost.org*, 10).

cui smaltire i fallimenti del mercato, da un lato, e le tensioni sistemiche derivanti dalle debolezze e dai limiti dello spazio giuridico sovranazionale e globale, dall'altro⁵⁷.

Il secondo aspetto attiene all'esigenza di costituzionalizzare, in senso stretto (e quindi necessariamente attraverso gli ordinamenti statali), taluni principi di sistema su cui incardinare non solo un nuovo "governo composito" dell'economia, ma, così come si è avuto modo di rilevare, anche un "ordinamento composito" eurounitario, in cui, a ben vedere, tra i molteplici piani chiamati a concorrere alla composizione dell'ordinamento complessivo, non sembra che si possa prescindere dalle costituzioni nazionali sotto molteplici profili, a cominciare dal prospettato "completamento" della riforma introdotta dal *Fiscal compact*, nonché dalla irrinunciabile esigenza di salvaguardare, al di là dei piani di tutela (parziali e, comunque, non "autosufficienti") di derivazione sovranazionale o internazionale, i diritti inviolabili e taluni valori inalienabili indissolubilmente legati alla natura ed alle peculiarità dello Stato costituzionale⁵⁸.

3. Costituzionalizzazione del principio del c.d. "pareggio di bilancio" e nuovo ruolo assunto dallo Stato nello "spazio giuridico composito"

Se è vero, dunque, che la disciplina delle decisioni di entrata e di spesa pubbliche costituisce, tradizionalmente, un elemento peculiare dello Stato costituzionale e, più in particolare, un fondamentale snodo "interno" al rapporto tra Parlamento e Governo, da un lato, nonché tra cittadini e pubblici poteri, dall'altro⁵⁹, è altresì vero che, alla luce della più recente evoluzione del processo di integrazione dell'Unione che si è avuto modo di evidenziare, la costituzionalizzazione, nel nostro ordinamento, del principio del "pareggio di bilancio" appare certamente come un elemento che assume un rilievo tutt'altro che marginale nel processo di

⁵⁷ Ciò posto, appare necessario richiamare l'attenzione sul fatto che gli Stati ed i loro ordinamenti, per loro natura, non possono essere dei "conduttori puri" (*rectius*: "indolori") degli effetti delle crisi internazionali globali, dal momento che le tensioni generate dalle crisi stesse vengono in larga parte, per così dire, "riversate" sul territorio e trasformate, inevitabilmente, in tensioni sociali, istituzionali, politiche, culturali. In altri termini, volendo riprendere la nota metafora dello spazio giuridico globale come "arena" (v. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2002; G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, cit.), si potrebbe rilevare come nei processi di incontro/confronto/scontro tra gli "Stati-gladiatori" in tale "arena globale", si rischi che vi sia una effettiva assunzione di responsabilità, per le dinamiche e gli effetti prodotti da siffatti processi, unicamente da parte degli Stati stessi, i quali sarebbero così chiamati ad essere gli unici pronti, per così dire, persino a "morire" per l'"imperatore globale", proprio come antichi gladiatori, o, comunque, fuor di metafora, gli unici, tra i vari "players" globali, ad essere costretti a sopportare ogni costo o sanzione derivante dai meccanismi interni all'"arena" stessa, col conseguente "addebito" dei relativi oneri alle popolazioni ed, in particolare, alle parti più deboli o, se si vuole, meno "rappresentate", di queste.

⁵⁸ Sulla complessa tematica richiamata, il cui approfondimento va ben oltre l'economia del presente lavoro, v., in particolare, A. RUGGERI, *L'integrazione europea attraverso i diritti e il "valore" della Costituzione*, in *Federalismi.it*; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, *Rivista AIC*, n. 1/2014.

⁵⁹ In merito allo stretto legame tra la disciplina del bilancio, la forma di governo, la forma di Stato e, persino, il "tipo di Stato" entro cui la disciplina stessa si va ad inserire e che contribuisce a connotare, v., per tutti, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, 1 ss..

riforma e di trasformazione dell'intero ordinamento europeo, oltre che, ovviamente, di quello nazionale.

È possibile rilevare, infatti, come la riforma che ha introdotto i nuovi vincoli alla disciplina di bilancio attraverso la legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 e la successiva legge attuativa 24 dicembre 2012, n. 243, risponda non solo all'esigenza di "aggiornare" il nostro assetto costituzionale sulla base di scelte ed equilibri politici meramente "interni", rinvenibili alla luce dei rapporti tra maggioranza ed opposizione (ovviamente circoscritti entro i limiti imposti al potere di revisione costituzionale), ma, anche alla volontà (o, forse meglio, alla necessità) di partecipare attivamente al processo di trasformazione in atto dell'"ordinamento composito" europeo.

Non risultano del tutto convincenti, infatti, quelle ricostruzioni che hanno inteso limitare, se non proprio marginalizzare, la "carica innovativa" (sul piano normativo interno) e la funzione sostanziale (sul più ampio piano istituzionale europeo) della riforma *de qua* alla luce di una interpretazione, per così dire, "estensiva" e, per certi versi, solo "astratta" del diritto sovranazionale vigente⁶⁰, ovvero di una applicazione di quest'ultimo quasi avulsa dalle problematiche e dalle implicazioni precedentemente richiamate⁶¹. In dottrina, peraltro, non sono affatto mancati stringenti rilievi volti ad evidenziare, sotto molteplici profili, il contenuto e l'incidenza, tutt'altro che anodini, della disciplina introdotta dalla legge cost. n. 1/12, ed a palesarne aspetti ed implicazioni potenzialmente dirompenti⁶², soprattutto in quanto positivizzati, per l'appunto, da una legge di revisione costituzionale⁶³

⁶⁰ Così, tra gli altri, G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., pp. 12 ss..

⁶¹ Si vuol fare riferimento ai rilievi già evidenziati in merito alle peculiari esigenze di legittimazione (soprattutto) degli effetti "di ultima istanza" delle politiche di bilancio, nonché delle implicazioni derivanti dalla (necessaria oltre che, a vario titolo, formalizzata) interazione tra ordinamento sovranazionale e ordinamento statale in ordine alla disciplina "composita" delle procedure di programmazione, di definizione e di controllo delle politiche di bilancio.

⁶² V. in particolare, per la prospettiva che più interessa in questa sede, ovvero quella relativa al ruolo che la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio" e, più in generale, l'ordinamento statale, assumono a livello europeo, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte Costituzionale 22 novembre 2013, in www.cortecostituzionale.it, in part. 21 ss., laddove vengono evidenziati, sia pure nella specifica prospettiva del sindacato di costituzionalità, i significativi vincoli ulteriori (interni e sovranazionali) che discendono, in particolare dalla riforma dell'art. 81 Cost. e dalla connessa legge di attuazione; v. anche, più di recente, G. DI GASPARO, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, il quale ipotizza, tra gli effetti della riforma costituzionale *de qua*, una potenziale (pericolosa) subordinazione dell'equilibrio del bilancio dello Stato alle fluttuazioni della finanza speculativa, oltre che un drastico ridimensionamento *de facto* dei meccanismi di "virtuosità interna" a cominciare dalle prerogative della Corte dei Conti.

⁶³ È significativo ricordare come siano stati numerosi i rilievi in base ai quali era apparso *ab origine* inopportuno, se non proprio controproducente, il ricorso ad una legge di revisione costituzionale per introdurre il c.d. "principio del pareggio di bilancio" in attuazione degli obblighi derivanti dal "*Fiscal compact*". Sul punto v., per tutti, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit..

Ricordiamo, in sintesi, che la legge costituzionale in oggetto, nel riformare gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha introdotto, in generale, un principio in base al quale si vincolano il legislatore (statale e regionale) e tutte le amministrazioni pubbliche a rispettare le nuove regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria al fine di garantire sia un rigoroso equilibrio di bilancio, sia la sostenibilità del debito pubblico.

Più specificamente, con la modifica dell'articolo 81 Cost. è stato previsto, in sostanza, che lo Stato debba assicurare l'equilibrio (corrente e "strutturale") tra le entrate e le spese del proprio bilancio determinandone il saldo al netto sia di misure straordinarie compatibili con quanto previsto dall'ordinamento europeo, sia degli interventi volti a compensare le diverse fasi (avverse o favorevoli) del ciclo economico. In tale prospettiva, il ricorso all'indebitamento è consentito, previa deliberazione del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere, solo per arginare gli effetti negativi che l'andamento del ciclo economico, o determinati gravi eventi eccezionali (quali, ad esempio, prolungate recessioni economiche, calamità naturali o crisi finanziarie), possono determinare sul bilancio.

L'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, inoltre, è esteso, espressamente, oltre che a tutti gli enti che compongono (ex art. 114 Cost.) la Repubblica (art. 119, commi 1 e 6 Cost.)⁶⁴, anche a tutte le amministrazioni pubbliche⁶⁵, le quali sono chiamate, tra l'altro, a rispettare *direttamente* siffatto equilibrio *in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea* (art. 97 Cost. novellato)⁶⁶.

La modifica costituzionale è, infine, completata dalla ridefinizione del riparto di competenze legislative, con l'attribuzione della "materia-scopo" "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" alla competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. e), nonché dall'espressa previsione di una peculiare legge di attuazione della riforma da approvare "*a maggioranza assolu-*

⁶⁴ È appena il caso di rimarcare come il vincolo previsto per *Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni* di rispettare *l'equilibrio dei relativi bilanci*, sia messo in diretta connessione, per un verso, con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, e, per l'altro, con l'obbligo di *concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea* che vincola l'equilibrio dei bilanci al rispetto dei vincoli europei (art. 119, co. 1 Cost.), così come evidenziato, già a prima lettura, in A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in costituzione*, www.osservatoriosullefonti.it, 2. Il sesto comma dell'art. 119 Cost., inoltre, prevede che l'indebitamento degli enti decentrati possa avvenire *solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*.

⁶⁵ Chiamando in causa tutte le amministrazioni pubbliche si vuol fare riferimento non solo allo Stato ed agli enti territoriali in senso stretto, ma anche agli enti non territoriali e a tutte quelle amministrazioni specificatamente individuate dall'art. 1, co. 1 della l. n. 243/23 che, in sostanza, nel sistema dei conti europeo, costituiscono un apposito sottosettore, quali, ad esempio, gli enti di previdenza e assistenza, o tutti gli enti pubblici con autonomia di bilancio.

⁶⁶ Autorevole dottrina ha evidenziato come l'obbligo di conformarsi al diritto europeo in tema di equilibrio di bilancio sebbene sia stato espressamente formulato solo in riferimento alle amministrazioni pubbliche, vada inteso come un obbligo che vincola necessariamente anche il legislatore dal momento che è proprio quest'ultimo a dover garantire il conseguimento dell'obiettivo in un quadro legislativamente definito: M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 21 ss..

ta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale” (art. 81, co. 6 Cost.)⁶⁷.

È evidente, in generale, come tale modifica costituzionale, più che riguardare la disciplina di regole contabili nazionali in senso stretto, abbia ad oggetto dei peculiari limiti costituzionali agli strumenti ed alle decisioni di finanza pubblica in grado, per un verso, di innervare la legislazione nazionale in materia di spesa e di indebitamento (limitandoci a considerare i soli effetti, per così dire, “immediati” o “diretti” di siffatti limiti), e, per l’altro, di stabilire nuove connessioni tra ordinamento interno ed ordinamento unionale, così da consentire sia una ulteriore apertura della nostra Carta costituzionale a principi ed istanze di derivazione (o, comunque a “vocazione”⁶⁸) europea, sia un rafforzamento della interdipendenza e del “coordinamento” (volendo utilizzare la nota formula della Corte costituzionale⁶⁹) tra diritto interno e diritto sovranazionale.

Tale rafforzamento coinciderebbe, per l’appunto, con l’introduzione di norme costituzionali statali connotate da una intrinseca proiezione sovranazionale e destinate, inevitabilmente, a riverberarsi sulla *governance* europea e, più in generale, sullo stesso assetto istituzionale dell’Unione⁷⁰ sotto molteplici profili.

⁶⁷ La peculiarità *de qua* è riconducibile sia al piano formale, in riferimento all’*iter* ed ai requisiti richiesti per la formazione di quest’atto, riguardanti, fondamentalmente, l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti da parte delle Camere, sia al piano sostanziale, in ordine al contenuto della disciplina riservato a tale fonte, ma predeterminato dalla norma costituzionale. A fronte della atipicità di siffatta fonte, in dottrina si è anche ipotizzato che questa possa essere considerata, in ragione della sua natura e della sua funzione, alla stregua di una “legge organica” sul modello francese o spagnolo. In tale prospettiva, ci troveremmo di fronte ad una legge “a competenza specializzata” più che “rinforzata”, la quale richiederebbe, necessariamente, un procedimento analogo alla sua formazione per poter essere modificata. Sul punto v., in particolare, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2011, pp. 89 ss. Propone un diverso inquadramento R. DICKMANN, in *Id.*, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit., in part. pp. 1 e 2, il quale sottolinea come, a differenza di altre leggi ordinarie, per così dire, con “ambizione” organica, la l. n. 243/12 trae la sua forza normativa esclusivamente dalla base costituzionale su cui poggia.

⁶⁸ Si pensi alle implicazioni, evidenziate in dottrina, derivanti dalla necessità di interpretare in senso *Europe-oriented* talune norme desumibili, ad esempio, dall’art. 81 Cost. riformato o da principi ad esso connessi. Sul punto v., tra gli altri, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, 2.

⁶⁹ Si fa riferimento, ovviamente, alla nota sentenza n. 170/84 in cui la Corte inquadra i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno connotando questi ultimi come due sistemi “autonomi e distinti, ancorché coordinati”.

⁷⁰ È appena il caso di sottolineare come l’assetto “materiale” dell’ordinamento dell’UE poggi non solo sul dato normativo in senso stretto, ma anche su di una fitta trama di relazioni informali, principi non scritti e reciproci condizionamenti che incidono non marginalmente sulla applicazione e sulla stessa effettività dell’ordinamento *de quo*. Più in particolare, va sottolineato come, anche alla luce di quanto rilevato, il regime dei rapporti tra l’ordinamento sovranazionale e gli ordinamenti statali determini un complesso di interferenze ed effetti sulle norme, oltre che sull’assetto e sul funzionamento delle istituzioni, che incidono inevitabilmente in direzione biunivoca, ovvero procedendo non solo dal piano sovranazionale a quello statale, ma anche in senso inverso. Sul punto v., tra gli altri, G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al Seminario “*Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2013, in *www.cortecostituzionale.it*, 1, il quale pone in rilievo come se, per un verso, appare comprensibile la grande attenzione per gli effetti che

Basti considerare, a questo riguardo, come, in linea generale, al di là del fatto di poter inquadrare i contenuti della modifica costituzionale in una prospettiva “irenica” o “polemica”⁷¹, o della possibilità di rimarcare taluni particolari profili formali di reciproca autonomia circa l’applicazione e la stessa effettività della disciplina statale, da un lato, ed europea, dall’altro⁷², non sia possibile prescindere dal fatto che la summenzionata positivizzazione di principi costituzionali volti a limitare il legislatore statale e, per certi versi, ad “indirizzarlo” in materia di spesa, di prelievo fiscale e di indebitamento, si intrecci strettamente con vincoli e procedure ascrivibili, *a fortiori*, al più ampio “ordinamento composito” europeo, dal momento che lo specifico contenuto normativo di talune disposizioni⁷³ e la concreta definizione di alcune fondamentali procedure che riguardano, *lato sensu*, la “manovra di bilancio”, debbono essere, ormai, necessariamente implementate dal diritto unionale e “paraunionale”⁷⁴.

La stessa Corte costituzionale, d’altra parte, quando è stata chiamata a giudicare leggi direttamente o indirettamente connesse col principio costituzionale di equilibrio dei bilanci pubblici, ha mostrato l’esigenza costante di dover richiamare la disciplina e gli obblighi di derivazione sovranazionale inerenti i vincoli di bilancio proprio al fine di inquadrare compiutamente la portata ed il contenuto normativo della disciplina nazionale⁷⁵.

l’ordinamento unionale determina sull’ordinamento statale, per l’altro non vanno trascurati gli effetti “di ritorno” (e non solo) che quest’ultimo produce sull’assetto “materiale” dell’ordinamento eurounitario.

⁷¹ Sottolinea la necessità di avere un approccio, per così dire, “irenico” al tema in questione, ovvero una impostazione di fondo che non concentri “polemicamente” l’attenzione sui soli profili di potenziale attrito tra diritti e decisioni di bilancio, ma che riconduca all’interno dello Stato costituzionale (in termini armonici) il rapporto tra decisioni di bilancio, diritti e democrazia politica, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., in part. 11 e 12.

⁷² Pone in rilievo l’autonomo e, per così dire, “autosufficiente” carattere vincolante del c.d. *Fiscal compact* rispetto alla disciplina costituzionale dei vincoli di bilancio, G. DI GASPARE, *L’art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, cit., in part. 4 ss.; individuava, invece, a prima lettura, la possibilità di inquadrare la riforma costituzionale italiana come una sorta di sostanziale “recepimento”, in senso atecnico, delle nuove regole del «patto di stabilità e crescita» nell’ordinamento nazionale, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., in part. 92.

⁷³ Basti pensare alla definizione di *fasi favorevoli e fasi avverse del ciclo economico* di cui all’art. 81, co. 1 Cost., o alla concreta determinazione della *sostenibilità del debito pubblico* di cui all’art. 97, co. 1 Cost..

⁷⁴ Si fa riferimento, ovviamente, al peculiare ordinamento di derivazione internazionale originato dalle norme del c.d. *Fiscal compact*.

⁷⁵ A tale proposito, appaiono particolarmente significative le sentenze n. 88/14 e n. 10/15, in cui la Consulta ha avuto modo di evidenziare, per così dire, le “coordinate” europee oltre che nazionali della disciplina dei vincoli di bilancio. Il Giudice delle leggi, in particolare, con la sentenza n. 88/14, nel giudicare, sotto vari profili, la legge n. 243/12 (che, come si è già avuto modo di rilevare, ha inteso dare attuazione alla legge cost. n. 1/12), ha sottolineato, tra l’altro, che “è necessario tratteggiare il quadro normativo *sovranazionale e interno* in cui si collocano le disposizioni censurate” per poter vagliare la questione sottoposta al suo giudizio (punto 5 delle “*Considerazioni in diritto*”). Per un approfondimento del contenuto di tale sentenza, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it. Nella sent. n. 10/15, poi, la Corte, dovendo giudicare taluni profili di legittimità costituzionale del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”, con cui si introduceva, tra l’altro, la c.d. *Robin tax*), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha preso nuovamente in

D'altro canto, la disciplina derivante dal *Fiscal compact*, per la sua peculiare natura, per così dire, "ibrida" e "transitoria", nel senso che si è avuto modo di specificare precedentemente, non solo "attende", come già evidenziato, di essere compiutamente inglobata nell'ordinamento sovranazionale, ma sembra richiedere, perlomeno fino a quando non diventerà parte integrante del diritto dell'Unione, una copertura costituzionale di livello statale affinché possano essere perseguiti coerentemente gli obiettivi in essa contenuti.

A questo riguardo, infatti, pur volendo prescindere da quanto specificamente previsto dall'art. 3, co. 2 del *Fiscal compact*, in ordine alla prefigurata riforma delle regole nazionali di bilancio (con norme di rango preferibilmente costituzionale), risulterebbe comunque necessario, per la natura e la portata dei vincoli introdotti dal Trattato *de quo*, che venga pienamente garantita, in particolare, l'effettività di quelle previsioni normative che non sono già, a vario titolo, contemplate dal diritto sovranazionale. Tali previsioni, infatti, in qualità di mere norme pattizie, pur essendo garantite dal principio costituzionale che vincola il legislatore al rispetto degli *obblighi internazionali* (art. 117, co. 1 Cost.), potrebbero risultare recessive, nella loro concreta applicazione e tutela, rispetto ad altre norme di rango costituzionale che siano in contrasto con esse, determinando, così, una potenziale divaricazione tra una disciplina (interna e sovranazionale) delle politiche di bilancio dotata di una copertura costituzionale "piena" ed una disciplina (di derivazione pattizia) garantita dal generico rispetto degli *obblighi internazionali*, oltre che, ovviamente, dalla mera forza normativa propria del trattato in sé⁷⁶.

In altri termini, sia se esaminiamo i rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento europeo assumendo un punto di vista che faccia perno, fondamentalmente, sulla dimensione statale, ovvero che metta a fuoco gli ambiti e le forme in cui il diritto di bilancio nazionale risulti vincolato e, per certi versi, "completato" dal diritto europeo; sia se analizziamo quegli stessi rapporti assumendo, viceversa, una prospettiva sovranazionale che evidenzi su quali presupposti ed in che misura la disciplina europea in materia finanziaria e di bilancio richie-

considerazione, sia pure indirettamente, i vincoli costituzionali derivanti dalla nuova disciplina di bilancio. Nell'ambito di una decisione, per taluni versi estremamente problematica, che ha investito, in prima battuta, questioni di equità tributaria e di "solidarietà fiscale", ed, in seconda battuta, profili inerenti, più specificamente, il c.d. "costo delle sentenze ed i riflessi di queste sugli equilibri di bilancio, la Corte ha evidenziato, sotto il profilo che più interessa in questa sede, come il necessario bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco operato nel caso di specie, abbia dovuto tener conto, necessariamente, anche degli effetti economico-finanziari che la decisione stessa avrebbe prodotto sugli equilibri di bilancio e sui connessi obblighi assunti in sede europea ed internazionale. Per un inquadramento della sentenza, dei suoi contenuti e di talune sue implicazioni inerenti soprattutto i rapporti tra principi costituzionali fondamentali (quali quelli di eguaglianza e di solidarietà), gli effetti formali e sostanziali della sentenza stessa ed i vincoli di bilancio, v. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*. Nota a Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10, in *Federalismi.it*.

⁷⁶ Appare emblematico, a tale riguardo, come anche chi non riconosca una vera e propria "carica" innovativa alla riforma costituzionale che ha introdotto il principio del "*pareggio di bilancio*", né una sua specifica "necessità giuridica" volta a garantire la cogenza delle norme del *Fiscal compact*, non abbia escluso che queste ultime, senza la modifica costituzionale, avrebbero rischiato di ricevere una tutela meno intensa rispetto a quella riconosciuta all'ordinamento sovranazionale ove risultanti innovative rispetto al diritto europeo stesso. Così, in particolare, G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., in part. pp. 12 ss..

da, o, per certi versi, necessari di essere, a vario titolo, implementata dal diritto statale (tanto sotto il profilo dei processi di *governance*, quanto sotto quello della piena legittimazione democratica delle decisioni), ci accorgiamo di come vi siano i presupposti, ormai, perché si consolidi, nello spazio giuridico europeo, una sinergia nuova e sempre più stretta tra ordinamenti. E ciò non solo per rendere coerenti l'intero sistema normativo, sul piano formale, e la *governance* economica, su quello sostanziale, ma, anche, per sostenere l'attuale fase del processo di integrazione attraverso un (necessario) maggior coinvolgimento dei meccanismi di decisione e di garanzia nazionali, oltre che delle (per certi versi "evanescenti") "tradizioni costituzionali comuni"⁷⁷, in modo da sopperire alle attuali difficoltà e carenze istituzionali, oltre che politiche, dell'Unione⁷⁸ tanto sul piano del "governo della crisi", quanto su quello della tutela dei diritti.

Più specificamente, appare chiaro come, da un punto di vista sostanziale, i processi decisionali ed i meccanismi di garanzia attivabili a "livello" statale non costituiscano, necessariamente, un freno o un ostacolo al processo di integrazione europea. Essi, piuttosto, al di là della loro intrinseca utilità ai fini di una collaborazione efficace, oltre che "leale", tra livelli di governo, sembrano poter costituire un ausilio necessario ai nuovi strumenti di *governance* introdotti dalla "riforma composita" della disciplina di bilancio⁷⁹, nonché un vero e proprio "contrappeso" alle perduranti carenze democratiche dell'Unione relative sia alla concentrazione di poteri nelle mani di organi tecnocratici (a partire dalla Commissione e dalla BCE), sia al ruolo (decisionale e di controllo) ancora troppo poco incisivo del Parlamento europeo⁸⁰.

D'altro canto, va altresì considerato come l'Europa, alla luce degli impegni assunti dai singoli Stati nei suoi confronti in ordine alle politiche finanziarie e di bilancio, nonché dell'esigenza, divenuta larvamente pressante, di un diretto radicamento di principi già condivisi in ambito europeo nella "trama costituzionale" nazionale (non solo per garantire il principio di prevalenza del diritto sovranazionale su quello statale), sia, inevitabilmente, chiamata ad assumere nuove e più stringenti responsabilità (certamente non disgiunte da quelle proprie degli Stati stessi) di fronte ai popoli europei.

⁷⁷ La complessa problematica delle "tradizioni costituzionali comuni" contemplate dal diritto europeo, pur intersecando il tema affrontato in questa sede, va ben al di là dell'economia del presente studio. Ci si limita, pertanto, ad evidenziare come sembri emergere, sempre più chiaramente, anche alla luce della crisi in corso, l'esigenza di valorizzarne i presupposti teorici e le potenzialità applicative. In questa specifica prospettiva v., tra gli altri, il recente contributo di M. PICCHI, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale*

attraverso il dialogo fra Corti, in *Federalismi.it*, n. 19/2014.

⁷⁸ Per un inquadramento generale delle carenze ascrivibili all'ordinamento sovranazionale, v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., in part. 91 ss.

⁷⁹ Approfondisce gli strumenti e le modalità di "collaborazione" tra Stati ed UE, anche sotto il profilo del dialogo tra Corti, P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, cit., in part. 14 ss..

⁸⁰ Sulla "funzione di supplenza" dei meccanismi di garanzia nazionali v., tra gli altri, G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" su gli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, p. 11.

Più in particolare, è possibile convenire su di un duplice ordine di esigenze. Da un lato, appare essenziale che il “livello” di governo europeo, *in primis* per garantire la “funzione costituzionale” del suo ordinamento prima ancora che il perseguimento degli obiettivi di coesione economico-sociale e di sviluppo equilibrato all’interno dell’Unione, sia compiutamente “responsabilizzato”, oltre che impegnato, rispetto alla difesa (non solo del mercato comune) da “aggressioni finanziarie” o da indebite interferenze esterne che potrebbero compromettere la tenuta tanto degli ordinamenti nazionali, quanto di quello sovranazionale. La “responsabilizzazione” del “livello” di governo europeo, peraltro, sarebbe volto ad impedire, volendo parafrasare l’icastica affermazione degli anni ‘50 secondo cui si si “*privatizzano gli utili e si socializzano le perdite*”⁸¹, che si “globalizzino” i benefici dei mercati e si socializzino i relativi costi e fallimenti (o, detto altrimenti, si “statalizzino” gli oneri e le annesse responsabilità), così come sembrano comportare le dinamiche più recenti della crisi finanziaria in corso e, più specificamente, le vicende legate ai debiti sovrani.

Dall’altro lato, risulta sempre più chiaro come, soprattutto per fare fronte agli effetti della crisi economico-finanziaria in corso, nonché per determinare e legittimare pienamente il necessario bilanciamento tra vincoli economico-finanziari e tutela dei diritti, non sia possibile prescindere dai meccanismi decisionali e di legittimazione democratica degli Stati, chiamati ad operare non solo nel rispetto del diritto europeo, ma, anche, per la coerente e piena attuazione di quest’ultimo.

È innegabile, infatti, che, anche se si è ben lungi dal poter configurare, in forza dei trattati vigenti, una piena condivisione solidale, a “livello” europeo, degli sviluppi e delle conseguenze delle dinamiche economico-sociali, e che, al contrario, si è rafforzata la sensazione che gli Stati dell’Unione facciano, ormai, parte non tanto di una “comunità di benefici”, quanto, piuttosto di una sorta di “comunità di rischio”⁸², appare necessaria una garanzia piena ed effettiva di quelle finalità economico-sociali, originariamente riconducibili essenzialmente allo Stato costituzionale, ed oggi indissolubilmente legate ad un contesto ordinamentale più ampio.

Quest’ultimo, peraltro, andrebbe inquadrato necessariamente alla luce non solo dei meri interventi normativi in senso stretto, ma, anche della fitta trama di istanze condivise, interrelazioni, procedure ed interventi informali sviluppatasi, in direzione biunivoca, tra Stati ed Unione e che è possibile rinvenire (e legittimare) solo in una “prospettiva costituzionale allargata”, ovvero sulla base del presupposto (ormai stabilmente acquisito) che l’assetto costituzionale statale sia sistematicamente “aperto” a principi, obiettivi e vincoli condivisi a “livello” sovranazionale, nonché della necessità (ancora in via di definizione, ma difficilmente superabile) che il diritto e l’assetto istituzionale europeo si “radichino” territorialmente e, per certi versi, si completino (sul piano di una loro compiuta democraticità oltre che su quello della

⁸¹ V. A. ANGELOPOULOS, *Pianificazione e progresso sociale*, Milano, 1956, p. 37.

⁸² V., sul punto, P. BILANCIA, *Il governo dell’economia tra stati e processi di integrazione europea*, cit., 5 e 6.

distribuzione e dell'esercizio delle competenze) attraverso le costituzioni ed il "livello" di governo nazionali.

4. Alcune considerazioni finali

La costituzionalizzazione del principio del c.d. "pareggio di bilancio", dunque, sembra inserirsi nell'"ordinamento composito" europeo, con una sua specificità nazionale e, nello stesso tempo, con una sua peculiare proiezione sovrastatale che sembra assumere una funzione potenzialmente multiforme ancorché, per certi versi, "sfuggente", ma comunque, tutt'altro che ininfluyente, dal momento che si deve prendere atto quantomeno che lo Stato, in tale circostanza, ha prodotto autonomamente norme (di livello apicale) aventi ad oggetto la tutela di principi e lo svolgimento di attività intrinsecamente connessi allo spazio giuridico europeo.

La "disciplina composita" delle politiche finanziarie e di bilancio, infatti, alla luce della stretta connessione tra l'ordinamento statale ed il più ampio ordinamento europeo, così come, peraltro, riaffermata con forza anche in sede di attuazione legislativa⁸³, sembra costituire una prospettiva privilegiata per considerare i rapporti tra ordinamenti ed, in particolare, la natura e l'incidenza del ruolo che lo Stato sembra assumere nel contesto dell'assetto istituzionale dell'Unione, da un lato, e del processo di integrazione europea, dall'altro.

È possibile rilevare, infatti, come lo Stato ed il suo ordinamento, in seguito alla riforma della "disciplina composita" dei vincoli finanziari e di bilancio, siano venuti ad assumere un ruolo per molti versi nuovo nello "spazio giuridico" europeo e globale. Tale ruolo sembra espandersi anche al di là di quello riconducibile alle funzioni, per così dire, di mero "player globale" svolte dallo Stato⁸⁴, giacché appare sempre più chiaramente come la natura "sovranazionale" dell'ordinamento europeo non possa essere intesa alla stregua di una dimensio-

⁸³ Pur non potendoci approfondire, in questa sede, la natura e i contenuti della legge n. 243/12, ci si limita a sottolineare come l'attuazione della riforma costituzionale in essa contenuta contribuisce, sotto certi aspetti, ad "enfaticizzare" le connessioni tra ordinamento interno ed ordinamento sovranazionale, soprattutto alla luce del modo in cui ha dettagliato, forse anche al di là di quanto strettamente richiesto dalla legge costituzionale n. 1/12, i vincoli previsti da quest'ultima. Sul punto v., per tutti, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 12 ss., il quale rimarca, tra l'altro, come la legge di attuazione *de qua*, pur contenendo una disciplina di dettaglio, volta ad esplicitare il contenuto dei vincoli di derivazione europea, forse più articolata e "meticolosa" di quanto non strettamente richiesto dalla legge di revisione costituzionale, non sembra essere in contrasto con la disciplina costituzionale. La Corte costituzionale, peraltro, chiamata a giudicare la legge n. 243/12 in via diretta (ovvero su profili inerenti, essenzialmente, la sfera di competenza regionale), con la sentenza n. 88/14, che si è avuto modo già di richiamare, ne ha fatto salvo l'impianto sostanziale, censurando solo taluni profili parziali (e, sostanzialmente, marginali).

⁸⁴ V., in particolare, S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013. In particolare nel saggio di Cassese (*La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, 17 ss.), si evidenzia come i processi di globalizzazione in corso abbiano evidenziato alcune funzioni che debbono essere ricondotte necessariamente allo Stato ed ai suoi apparati amministrativi. Oltre alla funzione di esecuzione delle "global polity", si pensi, ad esempio, alla gestione delle risorse naturali, a taluni poteri autoritativi, alla funzione di tutela dei diritti di cittadinanza, al mantenimento dell'ordine pubblico, etc..

ne, per così dire, “sovracostituzionale” dell’ordinamento stesso, nel senso che il diritto europeo, nella misura in cui attrae la disciplina di istituti e strumenti strettamente connessi alla garanzia di diritti e principi fondamentali, non può limitarsi ad assumere una coerenza di rango costituzionale, ma deve assumere anche una “*funzione compiutamente costituzionale*”, al di là della intrinseca problematicità di tale assunto⁸⁵, dal momento che esso, in una prospettiva siffatta, è chiamato, inderogabilmente, a radicare e stabilizzare diritti e responsabilità oltre che obblighi e poteri.

Questa considerazione, al di là degli aspetti formali o teorici, vuole evidenziare, per un verso, l’insufficienza del solo ordinamento sovranazionale ad “ordinare” i rapporti tra apparati di governo e soggetti (ivi compresi gli Stati) che a quegli apparati sono, più o meno direttamente, sottoposti, e, per l’altro l’impossibilità di disciplinare il “governo della crisi” e, più in generale, di esercitare una efficace e coerente funzione di *krisismanagement*, cui si è già avuto modo di fare riferimento, facendo leva unicamente su poteri e funzioni di natura tecnica o, comunque, riconducibili al solo “livello” di governo europeo.

D’altro canto, a fronte di questi rilievi, è opportuno evidenziare un’ultima sintetica annotazione.

Se è vero che il ruolo dello Stato, sulla base delle argomentazioni e dei presupposti messi a fuoco sinora, sembra essere stato (quasi paradossalmente)⁸⁶ rilanciato dalle trasformazioni ordinamentali degli ultimi anni, non potendo essere ridotto, in definitiva, alla stregua di un semplice “spazio di manovra” residuale, risultante dal mero saldo tra “forze centripete” e “forze centrifughe” originate dal processo di integrazione europeo, da una parte, e dagli sviluppi della crisi economico-finanziaria, dall’altro, ma dovendo essere ricondotto, in ultima istanza, alla sua peculiare ed (al momento) insurrogabile natura compiutamente “politica” e costituzionale, è altresì vero che il suddetto rilancio rischia di far emergere nuovi profili problematici connessi, sostanzialmente, al rinnovato (non casuale) protagonismo degli Stati.

Non si può trascurare, in particolare, il fatto che la direzione assunta dal processo di integrazione sembra contemplare, se non proprio avallare formalmente, la possibilità di procedere ad una integrazione europea a “geometria variabile” o, come anche si suole dire, a

⁸⁵ A tale riguardo v., tra l’altro, i rilievi sviluppati in F. GABRIELE, *Europa: la “Costituzione” abbandonata*, cit., in part. 71 ss., il quale sottolinea le difficoltà, se non proprio gli ostacoli che impediscono una piena assunzione del diritto europeo nell’alveo del costituzionalismo contemporaneo.

⁸⁶ Non si deve dimenticare, infatti, come le considerazioni sulle funzioni, tutt’altro che marginali o secondarie, che lo Stato è chiamato a svolgere nello “spazio giuridico” europeo e globale, non vadano disgiunte dal dato in base al quale il livello di governo statale risulta certamente sempre più indebolito sotto il profilo della *governance* economica ed, in particolare, di quello relativo al potere di disporre delle proprie politiche finanziarie e di bilancio. Ciò non impedisce, tuttavia, di individuare quei piani e quelle funzioni, per così dire, “a maggiore intensità politica e costituzionale”, che, di fatto, mostrano la perdurante e forse, oggi, ancora più significativa necessità ed “insurrogabilità” dell’ordinamento, oltre che del livello di governo, statale. Lo Stato, infatti, anche se “impoverito” di talune sue prerogative, è ben lungi dall’essere un mero esecutore passivo di decisioni e di finalità esterne poiché è ineludibilmente chiamato ad individuare ed attuare in concreto il compromesso politico capace di legittimare ed innervare, nella “carne viva” dei territori, interventi ed obiettivi decisi e/o condivisi a livello sovranazionale.

“velocità differenziata”⁸⁷, come peraltro già parzialmente avvenuto in occasione dell’adesione alla moneta unica, prefigurando una indesiderata e, per taluni versi, insidiosa gerarchia tra decisori “forti” e “deboli” determinata sulla base della solidità delle economie nazionali, o di altri fattori sostanzialmente sottratti alla condivisione *lato sensu* politica, col rischio di trasformare il processo di integrazione stesso in una competizione egoistica e potenzialmente devastante⁸⁸ tra gli Stati, con alcuni di questi impegnati a conquistare una posizione di egemonia, ed altri costretti a lottare per la propria sopravvivenza.

⁸⁷ Il riferimento è, in particolare, al *Fiscal compact* in base al quale, così come è stato già sottolineato precedentemente, viene operata una distinzione tra Stati interni ed esterni all’area euro, che hanno o che non hanno sottoscritto tale accordo, “virtuosi” e “non virtuosi” rispetto ai vincoli stabilità, sottoposti ai controlli ed agli indirizzi della Commissione o della c.d. Troika e gli altri, etc.

⁸⁸ Un presupposto, questo, che, potrebbe facilmente determinare profili di incompatibilità con l’art. 11 della nostra Costituzione nella parte in cui richiede, inderogabilmente (rispetto sia all’ordinamento sovranazionale, quale “controlimita”, sia al potere di revisione costituzionale, quale principio fondamentale immutabile) come precondizione essenziale per consentire ad un ordinamento esterno di limitare la sovranità interna, la parità tra gli Stati che hanno dato vita all’ordinamento esterno stesso.