

Il *Fiscal Compact* e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata¹

di **Giorgio Cataldo** – *Dottore in Giurisprudenza e cultore di diritto costituzionale presso l'Università del Salento*

SOMMARIO : 1. Introduzione - 2. La sovranità e il cammino europeo - 3. Le problematiche del Fiscal Compact – 4. Il problema del c.d. deficit democratico.

1. Introduzione.

I vent'anni appena trascorsi hanno segnato un punto di non ritorno per le istituzioni nazionali ed europee. I rapporti fra l'Unione Europea e gli Stati membri, è noto, si sono intensificati a partire dal Trattato di Maastricht del 1993. Un ulteriore passo in avanti è avvenuto nel 2009 col Trattato di Lisbona, entrato in vigore quasi in contemporanea all'esplosione della crisi economico – finanziaria.

La crisi del 2008 ha messo in luce, per molti, le incongruenze che già in precedenza avevano contraddistinto l'assetto istituzionale occidentale: si parla di uno sconvolgimento del rapporto tra *politica* ed *economia*², ma anche del rischio che le Costituzioni possano diventare un “*mero*

¹ Relazione a margine del Convegno su “*La sovranità finanziaria condizionata*”, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena il 9 Maggio 2014, con particolare riferimento alla sessione mattutina “*Sovranità e Fiscal Compact*”.

² *Ex multis*, anche in precedenza alla crisi del 2008: A. BALDASSARRE, *Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni*, in S. LABRIOLA (cur.), *Ripensare lo Stato, Atti del Convegno di Studi*, Napoli, 22 – 23 Marzo 2002, *Quad. Rass. Parl.*, Giuffrè, 2003, 81 ss.; G. BUCCI, *Diritto e Politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. Dir.*, 2/2009, 122, 137; L. PATRUNO, *La “teologia economica” dell'Europa e il “banco da macellaio” (Schlachtbank) della Storia*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012, *passim*; A. MORRONE, *Teologia economica v. teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e “diritto costituzionale globale”*, in *Quad. Cost.*, 4/2012, *passim*.

*archivio storico ideale*³, di fronte ad uno Stato sempre più relegato al ruolo di adempiente di istanze e pressioni esterne.

Anche l'ordinamento comunitario ha risentito molto degli effetti della crisi, probabilmente a causa del suo *federalizing process* ancora *in fieri* che, nella pratica, non pone dei limiti precisi fra le competenze degli Stati membri rispetto a quelle dell'Unione, proprio come nel caso della politica economica. Su questo piano si parla di "*sovranità finanziaria condizionata*", per evidenziare un continuo *dialogo* (o *contrasto*, in alcuni casi) fra gli Stati membri e le istituzioni europee, chiamate a far rispettare precisi vincoli di bilancio, di spesa e più in generale di natura economica. Dal 1993 ad oggi si sono succedute una serie di regolamentazioni in materia di economia e di bilancio: si pensi al Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi, al Patto di Stabilità e Crescita e al c.d. *Six Pack*. Le misure in questione hanno interessato in maniera sempre più stringente l'autonomia decisionale degli Stati membri, i quali si sarebbero visti "*contrarre*" molte delle loro tradizionali prerogative.

Non si può non fare riferimento anche ai più recenti trattati, risalenti al 2012, quali il *Fiscal Compact* e il Meccanismo Europeo di Stabilità, che costituiscono una nuova opportunità di riflessione. La novità è data da un'analisi certamente diversa da quella classica del rapporto Stato – Unione Europea; i trattati in questione si pongono al di fuori dell'Unione, nonostante, paradossalmente, il loro obiettivo primario sia garantire un più rafforzato rispetto delle regole e degli obiettivi fiscali comunitari.

In questo contesto continuamente mutevole (e spesso confuso) si aprono molteplici problematiche relative alla concreta "salute" della democrazia, della sovranità economica, della rappresentanza politica negli Stati membri, e di come e quanto questi *principi* si stiano trasferendo a livello europeo.

I lavori del Convegno "*La sovranità finanziaria condizionata*", nella sessione mattutina "*Sovranità e Fiscal Compact*", svoltosi il 9 Maggio 2014 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena, hanno messo in luce molteplici aspetti di queste problematiche, che vale la pena rimarcare per l'originalità degli spunti di riflessione offerti.

2. *La sovranità e il cammino europeo.*

Il concetto di "*sovranità condizionata*" non risale esclusivamente al sistema *multilevel* dei nostri giorni fra Stato, Europa e istituzioni internazionali. Anzi, come è stato messo in luce da Giuseppe Tesauro, nella sua *Introduzione*⁴ al Convegno, il problema si poneva già attorno agli anni

³ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, relazione conclusiva per l'Italia al convegno "*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*", V Giornate italo – ispano – brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 12 – 14 Settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, 2012, 14; A. SIMONCINI, *Back to "flexible" constitutions? The impact of financial crisis and the decline of the European Constitutionalism*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2013, 159 – 161.

⁴ G. TESAURO, *Introduzione* al Convegno "*La Sovranità finanziaria condizionata*", Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Siena, 9 Maggio 2014.

Quaranta. Nel secondo dopoguerra si pensava di *condizionare* la sovranità degli Stati, al fine di proporre una convergenza volta ad instaurare una pace duratura; si potrebbe dire che la questione economico – finanziaria si presentò in un secondo momento. Negli anni Quaranta la sovranità, quindi, era osservata ed individuata come il principale nemico della pace; questo concetto è stato espresso in più occasioni, ad esempio, da Einaudi⁵, ma è anche il nucleo forte della Dichiarazione di Schuman del 9 Maggio 1950. Quest’ultimo vide nell’aspetto delle relazioni economico – industriali fra Francia e Germania il primo passo per scongiurare qualsiasi conflitto bellico futuro⁶. L’unione doganale e il mercato comune furono gli unici strumenti individuati come punto di partenza, non trovandosi diverse alternative altrettanto idonee per una rinuncia comune da parte degli Stati nelle loro quote di sovranità; d’altra parte, però, il problema della sovranità statale fu eccessivamente messo in secondo piano, rispetto a una continua cessione di quote della stessa nei confronti di quella che è l’attuale Unione Europea⁷; il concetto della “cessione” è stato espresso quasi sin da subito dalla Corte di Giustizia, nella sent. *Van Gend en Loos* del 1963⁸, la quale costituisce quasi un riflesso del nostro art. 11⁹ che, è noto, conferisce la legittimazione, “*in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*”, promuovendo e favorendo l’adesione ad “*organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”.

⁵ L. EINAUDI, *Chi vuole la pace?*, Corriere della Sera, 4 Aprile 1948, consultabile al link www.iisf.it/discorsi/einaudi/pace.htm, in cui si legge: “*volete voi conservare la piena sovranità dello Stato nel quale vivete? Se sì, costui è nemico acerrimo della pace. Siete invece decisi a dar il vostro voto, il vostro appoggio soltanto a chi prometta di dar opera alla trasmissione di una parte della sovranità nazionale ad un nuovo organo detto degli Stati Uniti d’Europa? Se la risposta è affermativa e se alle parole seguono i fatti, voi potrete veramente, ma allora soltanto, dirvi fautori della pace*”; alcuni anni prima, in un articolo su Il risorgimento liberale del 3 Gennaio 1945, lo stesso affermò: “*Perché l’idea della società delle nazioni è infeconda e distruttiva? Perché essa è fondata sul principio dello Stato “sovrano”. Questo è oggi nemico numero uno della civiltà, il fomentatore pericoloso dei nazionalismi e delle conquiste*”.

⁶ R. SCHUMAN, 9 Maggio 1950, “*La solidarietà di produzione [...] realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile*”, ora anche in federalismi.it.

⁷ G. TESAURO, *Introduzione*, cit., 2014.

⁸ CGUE, 5 Febbraio 1963, C-26/62: “*la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*”; per quanto riguarda il caso italiano, l’evoluzione del rapporto fra l’ordinamento nazionale e quello europeo ha seguito un’evoluzione che trova alcuni passaggi fondamentali nelle seguenti pronunce: il primo approccio è stato caratterizzato dall’individuazione del criterio cronologico, con la sent. 14/1964, che risolveva il problema del far valere il diritto europeo semplicemente per l’essere entrato in vigore in un momento successivo rispetto a una norma italiana; questa posizione fu subito smentita dalla Corte di Giustizia, la quale richiamò il principio della prevalenza del diritto comunitario pochi mesi dopo, con la sent. C-6/64 (*Costa c. Enel*). Se lo sviluppo successivo, circa dieci anni dopo, fu caratterizzato dall’introduzione di un rapporto di tipo gerarchico partendo dall’art. 11 Cost., con la sent. 183/1973, la polarizzazione attuale è relativa a un rapporto che ruota attorno al criterio della competenza, così come sancito dalla sent. 180/1984 (*Granital*).

⁹ G. TESAURO, *Introduzione*, cit., 2014.

La sovranità condizionata è diventata sempre di più una sovranità “*finanziaria*” condizionata. Questo perché, a causa delle renitenze degli Stati membri, si sviluppò progressivamente in Europa una struttura, quale è quella risultante oggi, che si potrebbe definire “*monca*”¹⁰. Essa ha da subito posto l’importante principio del mercato unico dalla sua parte, lasciando persistere nelle competenze nazionali la responsabilità e l’indirizzo delle scelte economiche. Prendendo in esame l’attuale struttura dei trattati dell’Unione, in particolare, gli attuali artt. 26 e 27 del TFUE pongono in capo alla stessa la prerogativa dell’adozione di misure volte ad instaurare un *mercato interno*¹¹, caratterizzato da uno spazio senza frontiere in cui possano circolare liberamente le merci, le persone, i servizi e i capitali¹², anche in considerazione delle differenze economiche e di sviluppo degli Stati membri¹³.

Gli Stati continuano ad avere, seguendo le linee del Trattato, una propria politica economica, seppur indirizzata alla definizione degli obiettivi previsti dall’art. 3 TUE¹⁴, che definisce le competenze esclusive dell’Unione. Anche l’art. 2, par. 3, TFUE afferma che “*Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente Trattato, la definizione delle quali è di competenza dell’Unione*”; inoltre, l’art. 5 TFUE prevede al par. 1 che “*Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell’ambito dell’Unione*”. L’art. 121, par. 1, TFUE puntualizza il principio che vede nella politica economica degli Stati un “*interesse comune*”, affermando che questa debba essere coordinata all’interno del Consiglio.

Al di fuori di questi indirizzi previsti del Trattato, la politica economica degli Stati membri si dovrebbe situare al di fuori del contesto dell’Unione, la cui azione, tra l’altro, dovrebbe conformarsi ai principi di *proporzionalità* e di *sussidiarietà*¹⁵.

Il doppio binario, prospettato sin dall’inizio dai primi trattati e confermato attualmente dal sistema scaturito dalla firma del Trattato di Lisbona, ha sempre fatto fatica a reggere. La Commissione, infatti, con l’avallo esplicito – implicito degli Stati membri, si è sempre di più ritagliata uno spazio di iniziativa e di decisione economica significativo¹⁶: si pensi al rapporto privilegiato con le Regioni mediante lo strumento dei fondi strutturali e all’evoluzione sia dell’istituto del *divieto* di aiuti di Stato che, soprattutto, dei parametri economici e di bilancio.

In merito a quest’ultimo aspetto, punto essenziale dei lavori del Convegno, è da sottolineare l’evoluzione normativa che va dall’art. 126 del Trattato UE, al Patto di Stabilità interno, fino ai trattati del *Fiscal Compact* e del Meccanismo di Stabilità. Su questi patti, che si pongono al di fuori

¹⁰ *Ivi.*

¹¹ Art. 26, par. 1, TFUE.

¹² Art. 26, par. 2, TFUE.

¹³ Art. 27 TFUE.

¹⁴ Art. 120 TFUE.

¹⁵ Art. 5 TUE; in virtù del principio di *sussidiarietà* (par. 3), “*nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri*”, mentre il principio di *proporzionalità* prescrive che “*il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati*”.

¹⁶ G. TESAURO, *Introduzione*, cit., 2014.

del contesto comunitario, si potrebbe dire che si tratti di un'ulteriore conferma del carattere ancora *cantieristico* del sistema *multilevel* europeo¹⁷; in particolare, essi potrebbero rappresentare un'ulteriore riemersione della volontà degli Stati nazionali nel riprendersi in mano gli strumenti classici del diritto internazionale, i trattati appunto, che spesso non sono riusciti ad usare finora in maniera ottimale¹⁸.

Di fronte a questa instabilità, da una parte normativa e dall'altra sociale, sintomatica della crisi, Beniamino Caravita di Toritto ha messo in luce, nel suo intervento¹⁹, un evidente (e perdurante) rischio: non è il momento migliore per parlare di crisi internazionale proprio perché, a torto o ragione, i suoi aspetti critici vengono fatti ricadere essenzialmente sui vincoli economici e sulla non democraticità di Bruxelles, perdendo di vista il c.d. *federalizing process* che sta percorrendo l'Europa²⁰. Va, infatti, presa in considerazione tutta una serie di elementi e fattori che potrebbero, se guardati in una prospettiva ampia, essere visti come un implicito ma cosciente cammino verso un'unità politica, sulla falsariga degli Stati federali²¹. Proprio per questo motivo, è doveroso sottolineare, sarebbe importante un'analisi prettamente costituzionalistica²². Si pensi, solo a titolo di esempio, all'art. 7 TUE, al cui par. 1 si prevede che “*Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2*”; sul piano giurisdizionale, invece, va richiamata l'evoluzione del ruolo della Corte di Giustizia, sempre più chiamata in causa attraverso la questione di interpretazione giurisprudenziale nei giudizi di legittimità costituzionale. Si tratta di processi, macchinosi come nel caso dell'art. 7, o in evoluzione continua come nel caso dell'art. 267 TFUE, ma che risponderrebbero a delle dinamiche e a dei canoni tipici dei sistemi federali²³.

La dottrina non è unanime, però, sul punto. Nei confronti di questa lettura è stato criticato l'accento posto sull'inattualità e sull'incapacità, in capo allo Stato nazionale, nel rispondere alle

¹⁷ Anche in considerazione di questo cammino ancora incompleto, è stato proposto il termine “*interlivello*”, per rimarcare la fitta rete di relazioni dinamiche tra i diversi livelli del sistema europeo, oltre che la loro semplice presenza: L. D'ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in *Consulta Online*, 2014, 2 – 3, 7.

¹⁸ G. TESAURO, *Introduzione*, cit., 2014 (il riferimento è proprio ai trattati comunitari).

¹⁹ B. CARAVITA DI TORITTO, *Sovranità nazionale e Unione europea: il cammino verso valori e garanzie costituzionali condivisi*, relazione introduttiva al Convegno “*La sovranità finanziaria condizionata*”, il cui contenuto si può trovare in ID., *Il Federalizing Process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014; v. anche ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2012.

²⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Federalizing process europeo*, cit., 2014, 2 – 3.

²¹ Anche G. TESAURO, in *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Ed. Scientifica, 2006, 36 ss., ha affermato, nell'ottica generale del cammino istituzionale europeo, che non si possa tanto parlare di “*erosione della sovranità*”, quanto di un *cosciente* sviluppo in cui “*Non c'è niente [...] che non sia stato voluto in anticipo o che non sia stato avallato a posteriori dagli Stati membri, liberamente, consapevolmente e con gli strumenti di manifestazione del consenso propri della vita di relazione internazionale, nonché tipiche espressioni della sovranità degli Stati*”.

²² B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Federalizing process europeo*, cit., 2014, 2 – 3.

²³ *Ibidem*, 7.

esigenze della società sempre più globalizzata; il punto centrale, invece, sarebbe un altro: l'origine dell'instabilità istituzionale sarebbe da ravvisare prima di tutto nel fallimento del mercato²⁴. La tesi in esame si lega a una lettura dell'attuale processo europeo anche (e soprattutto) a partire dalle sue radici economiche, la cui fallibilità avrebbe portato ad un insanabile instabilità²⁵. La crisi economica, che ha colpito in primo luogo gli Stati con le economie più deboli, non sarebbe, secondo questa posizione, una *malattia* da curare con “*un enforcement delle fiscal rules europee*”, quanto un *sintomo* delle asimmetrie prodotte da un sistema incongruente²⁶. In particolare, è da rilevare soprattutto un’*“abdicazione alla sovranità in materia di politica monetaria”* (rimessa interamente alla BCE), che avrebbe tolto ogni margine di manovra e di politica in capo agli Stati²⁷.

Di fronte a queste divisioni dottrinali, per tentare di sfuggire da distinzioni generalizzanti, si potrebbero trovare dei punti in comune: se da una parte si volesse criticare il *modus operandi* della normativa fiscale europea, questa posizione non sarebbe per forza in contrasto con una lettura dello Stato come istituzione che non riesca più a vivere al di sopra delle proprie possibilità, trovando nell'attuale crisi una *“cartina al tornasole”* che evidenzia tale lettura²⁸. La critica, da una parte ammissibile, non dovrebbe per forza portare alla conclusione di un automatico *ritorno allo Stato*, proprio perché l'Europa sembrerebbe un'alternativa dalla quale non si potrebbe prescindere²⁹; guardando l'attuale situazione internazionale, difatti, appare evidente come ormai le grandi decisioni vengano prese da grandi federazioni o spazi politici, soprattutto extraeuropei, piuttosto che dipendere dalle singole scelte degli Stati nazionali³⁰.

3. Le problematiche del Fiscal Compact.

Con l'introduzione del *Fiscal Compact* (ma anche del Meccanismo Europeo di Stabilità), si è giunti ad un ulteriore *livello* di convergenza economico – finanziaria europea, soprattutto sul piano della sorveglianza dei bilanci nazionali.

²⁴ G. MARZULLI, *L'insostenibile leggerezza della costituzione europea di fronte alla crisi finanziaria, tra omogeneità costituzionale presunta e limiti effettivi dell'integrazione asimmetrica*, in *federalismi.it*, 19/2014, 13 ss.

²⁵ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea, e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. Dir.*, 4/2013, 492 ss; G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico – sociali*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012, *passim*.

²⁶ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., 2013, 500.

²⁷ *Ibidem*, 502; G. GUARINO parla anche di un vero e proprio esonero da ogni responsabilità in capo allo Stato, interamente rimessa al sistema produttivo in *Euro, vent'anni di depressione (1992 – 2012)*, in *Nomos*, 2/2012, 71.

²⁸ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 1/2014, 93; R. MICCÙ, *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il “progetto europeo” oltre la crisi*, in *federalismi.it*, 19/2014, 3; anche G. GRASSO, nel volume *Il costituzionalismo della crisi*, Ed. Scientifica, 2012, 26, ha parlato di drammatica *messa a nudo* dell'*accerchiamento* del potere sovrano statale o di una sua *parziale trasfigurazione*.

²⁹ S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *rivistaaic.it*, 4/2013, 40.

³⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Il federalizing process europeo*, cit., 2014, 11.

Per capire al meglio le peculiarità di questo patto, il riferimento normativo di partenza non può non essere il TFUE; in particolare, l'inizio del "cammino" che ha portato alla firma del Trattato *"Sulla stabilità, coordinamento e governance dell'unione economica e monetaria"*³¹ nel 2012, avviene con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993.

Prendendo in esame l'attuale articolazione, rimasta sostanzialmente immutata in seguito al Trattato di Lisbona, è necessario delineare l'evoluzione della disciplina proprio a partire dalla suddetta normativa. In particolare, all'art. 126 TFUE è previsto l'obbligo, in capo agli Stati, di evitare disavanzi eccessivi (par. 1); è posto in capo alla Commissione Europea e al Consiglio il compito di sorvegliare il rispetto dei vincoli sul deficit e sul debito, rimandando i dettagli a quello che è l'attuale Protocollo n. 12 *"Sulla procedura per i disavanzi eccessivi"*. In quest'ambito sono previsti, all'art. 1, i parametri del 3% del rapporto tra deficit pubblico e Pil e del 60% del rapporto tra debito pubblico e Pil, cui gli Stati sono tenuti a rispettare.

In relazione a questi parametri, la prima disciplina nelle fonti di diritto derivato europeo è avvenuta con i Regg. nn. 1466 e 1467 del 1997, componenti del c.d. "Patto di Stabilità e Crescita", rispettivamente emanati in attuazione degli ex artt. 103 e 104 C del Trattato di Maastricht (ora artt. 125 e 126 TFUE). È di particolare interesse il primo regolamento³² in cui, nella versione originaria, veniva disposto, all'art. 3, par. 2, lett. a), l'obbligo, in capo agli Stati aderenti alla moneta unica, di presentare al Consiglio e alla Commissione il programma *"di Stabilità"*. Questo documento doveva contenere l'obiettivo a medio termine della situazione di bilancio della Pubblica Amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio³³.

Il Patto è stato rivisto per la prima volta nel 2005. Lo sviluppo da registrare in quest'occasione fu la previsione, per la prima volta, di un obiettivo di bilancio in pareggio differenziato per ogni Stato membro³⁴; un'ulteriore modifica, più recente ma anche più importante, è avvenuta nel 2011 con il c.d. *Six Pack*, contenente, fra gli altri, il Reg. n. 1175/2011. Il regolamento ha innovato innanzitutto l'art. 3, par. 1³⁵, in cui si afferma ora che il programma di Stabilità, da presentare in Consiglio e in Commissione, non costituisce più una base essenziale *"per la stabilità dei prezzi e per una crescita vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro"*, bensì *"per la sostenibilità delle finanze pubbliche e conseguentemente per la stabilità dei*

³¹ Il termine *"Fiscal Compact"* deriva dal III Titolo del Trattato, il "Patto di Bilancio", che è sicuramente la parte più caratterizzante dell'intero atto.

³² Il Reg. n. 1466/1997 titola *"per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche"*.

³³ Una previsione simile è prevista per gli Stati non aderenti alla moneta unica, i quali, secondo l'art. 7, par. 2, lett. a), devono presentare un programma definito *"di Convergenza"*.

³⁴ L'art. 2 bis, introdotto nel 2005, cita: *"Ciascuno Stato membro ha un obiettivo a medio termine differenziato per la sua posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo. Essi offrono un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%; assicurano rapidi progressi verso la sostenibilità e, di conseguenza, consentono margini di manovra nel bilancio, segnatamente per gli investimenti pubblici"*.

³⁵ Punto 6, lett. a) del Reg. n. 1175/2011.

prezzi...”. Inoltre, al par. 2, lett. a), sono state introdotte ulteriori indicazioni attorno all’equilibrio di bilancio, portando, in un’ottica certamente più dinamica, una maggiore personalizzazione in capo ad ogni Stato per gli obiettivi economici prefissati³⁶.

Il *Fiscal Compact*, stipulato nel 2011 per contrastare la crisi economica, prevede delle misure sanzionatorie e di sorveglianza più severe rispetto alla normativa ordinaria europea.

La dottrina ha dato un giudizio prevalentemente negativo sul *Fiscal Compact*, imputandogli un’eccessiva restrizione della sovranità di bilancio nazionale³⁷.

I profili critici del *Fiscal Compact* sono stati evidenziati, durante il Convegno, dalle relazioni di Mario Bertolissi³⁸ e Roberto Baratta³⁹. Il primo ha sottolineato come il *Fiscal Compact* si fondi su una questione eminentemente pratica, avendo a che fare con il disavanzo pubblico e con la stabilizzazione finanziaria, data dall’oggettiva necessità di contrastare “*i conti che non tornano*”. Indubbiamente, però, la dinamica dei processi, probabilmente ancora *in fieri* e fermati ad ora con il presente Trattato, pone un problema di democrazia, rispetto a una cittadinanza spesso all’oscuro o comunque mera *sofferente* di regole e vincoli, posti da un sistema “*tecnocratico*” che poco ha a che fare con la propria vita quotidiana⁴⁰.

Bertolissi ha affermato che il *Fiscal Compact* è la conseguenza di tutto il sistema instauratosi negli anni passati, sebbene gli interrogativi dovrebbero concentrarsi sulla ragione dell’incapacità, da parte degli Stati, nel rispettare la semplice regola del 3% prevista dal Trattato; il motivo andrebbe individuato, tra gli altri, anche in una spesa irresponsabile negli anni precedenti.

Per capire in cosa, effettivamente, consista l’inasprimento portato dal *Fiscal Compact*, si può partire, nell’ambito del lungo percorso *multilevel* delle fonti normative e dei patti europei, dalla metafora dei *cerchi concentrici*⁴¹. Trattato sull’Unione Europea e Patto di Stabilità e Crescita, Patto

³⁶ G. GUARINO, *Euro, vent’anni di depressione*, cit., 2012, 25; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 14/2012, 16.

³⁷ *Ex multis*: A. BARBA, *Avanzi di bilancio e deficit di democrazia nel nuovo patto fiscale dell’UE*, Studi Economici, 1/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. “Pareggio di Bilancio”*, in *rivistaaic.it*, 2/2012; G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo*, cit., 2/2012; I. CIOLLI, *I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *rivistaaic.it*, 1/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3/2013.

³⁸ M. BERTOLISSI, *Gli effetti e i vincoli del Fiscal Compact in Italia*, relazione al Convegno “*La sovranità finanziaria condizionata*”, 2014.

³⁹ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact alle politiche nazionali di bilancio*, relazione al Convegno “*La sovranità finanziaria condizionata*”, 2014, il cui contenuto può essere consultato in ID., *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014; ma v. anche ID., *Legal issues of the Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2012.

⁴⁰ M. BERTOLISSI, *Gli effetti e i vincoli del Fiscal Compact in Italia*, cit., 2014, richiamando, sul punto della lontananza fra “*chi decide*” e “*chi subisce*”, anche l’“*uomo della strada*” di SANTI ROMANO, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, 1947, 234 – 235.

⁴¹ L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità Europea: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata dell’UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2012, 297, richiamato anche da M. MESSINA, in *La nuova Governance economica e finanziaria dell’Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione*

*EuroPlus*⁴², *Fiscal Compact*, sono le principali fonti di diritto internazionale a cui corrispondono differenziate tipologie di adesione da parte degli Stati. Queste diverse fonti determinano, a loro volta, differenti vincoli al bilancio, anche e soprattutto con riferimento alla possibilità di sfioramento.

È molto importante evidenziare come, nella prospettiva iniziale in cui era presente solo la disciplina del Trattato (1993 – 1998), l'unico riferimento da rispettare, sul piano della spesa pubblica, sia stato quello del 3%; con l'entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita nel 1998, invece, fu introdotta per la prima volta la regola del bilancio in pareggio (la cui *ratio* era direttamente collegata al raggiungimento del suddetto 3%⁴³); con il Reg. n. 1055/2005 è stata introdotta, all'art. 2, par. 2, la possibilità di sfiorare il bilancio in pareggio entro l'1% del Pil. La regola da ultimo richiamata, peraltro confermata dal Reg. n. 1175/2011, fa un passo indietro con l'entrata in vigore del *Fiscal Compact*: in quest'ultimo caso, all'art. 3, par. 2, lett. b) è previsto il valore, più ristretto, dello 0,5%, ampliabile fino all'1% solo in caso di un rapporto debito pubblico/Pil significativamente all'interno del 60%, regola individuabile nella lett. d).

Il *Fiscal Compact*, dunque, presenta in primo luogo un *aggiornamento* dei parametri dello sfioramento del deficit rispetto al Patto di Stabilità e Crescita. La dottrina si presenta divisa sul punto. La critica maggiore, avanzata da Giuseppe Guarino, vede nel Patto di Stabilità e Crescita, e conseguentemente nel *Fiscal Compact*, una disciplina economico – politica *ingiustificatamente* più dura rispetto alla previsione statica del Trattato⁴⁴; Baratta, invece, pur auspicando una riforma in

nell'ordinamento giuridico UE, in *federalismi.it*, 23/2013, 35; v. anche G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, 1/2012, 41. La figura dei cerchi concentrici è stata adoperata anche in relazione all'asimmetria che caratterizza l'attuale contesto UE, di cui si daranno degli accenni *infra*: S. GAMBINO – W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, Relazione al Seminario interdisciplinare “*Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*” (Università di Messina, 7 maggio 2012), Astrid Rassegna, 2012, 23.

⁴² www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf, si tratta di un patto risalente alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 – 25 Marzo 2011, anticipatore dei contenuti del *Fiscal Compact*.

⁴³ In un'ottica meramente esemplificativa e schematica, il 3% corrisponde, anche oggi, a un obbligo valido per ogni anno di bilancio, mentre il pareggio di bilancio si riversa in un'ottica pluriennale.

⁴⁴ Secondo G. GUARINO, a partire dai Regg. nn. 1466 e 1467 è stata riproposta *a regime* ciò che prevedeva la procedura di semplice convergenza, quindi temporanea, per l'accesso al sistema Euro, prevista dall'art. 109 J TCE e dal suo Prot. n. 6, in cui si individuava un obiettivo più drastico (il pareggio, seppur a *medio termine*) della previsione dell'art. 104 C. In questo modo sarebbero stati violati innanzitutto i principi di sussidiarietà e della libertà, da parte degli Stati membri, di gestire autonomamente la propria politica economica, in *Euro, vent'anni di depressione*, cit., 2012, 7 – 14; per questo motivo gli stessi regolamenti sarebbero da configurare come illeciti, oltre che illegittimi (*ivi*, 19), perché violativi degli stessi principi di mercato, limitando fortemente l'azione dello Stato come operatore (*ivi*, 22); secondo lo stesso ragionamento, andrebbe dichiarato inapplicabile il *Fiscal Compact* (*ivi*, 29), mentre la disciplina a regime dovrebbe ricadere esclusivamente sul Reg. n. 1175 che, come detto, prevede dei miglioramenti rispetto alle precedenti versioni (*ivi*, 46 – 47). Sul punto v. anche la recente intervista rilasciata sul Corriere della Sera il 29 Ottobre 2014, in cui è guardata con *favor* la messa in discussione dell'applicazione severa del pareggio di bilancio, da parte di Renzi, nell'autunno 2014. In particolare, Renzi avrebbe “*ottenuto che, ai fini della valutazione della posizione di bilancio italiano, si assumesse come valore di riferimento non lo 0%, ma il 3% [...]. Implicitamente, ma inequivocabilmente, la Commissione ha riconosciuto che la norma in vigore non è quella del regolamento, ma quella dei Trattati*”.

chiave di maggiore flessibilità, soprattutto sul piano di una *golden rule* per permettere gli investimenti⁴⁵, non intravede problemi di incompatibilità politica con la regola del 3%. Difatti, la regola del Protocollo n. 12 costituirebbe un “*tetto*”, individuato a livello comunitario, che non impedirebbe agli Stati di obbligarsi fra loro con accordi più stringenti⁴⁶. Ne conseguirebbe l'impossibilità di invocare, in questo caso, la clausola di compatibilità prevista dall'art. 2, par. 2, del *Fiscal Compact*, secondo la quale le regole dello stesso si devono applicare in conformità con quanto previsto dai trattati europei⁴⁷.

Il *Fiscal Compact* è stato anche visto come un'importante opportunità per uno sviluppo del cammino politico unitario dell'Europa. Come si è potuto osservare, però, i problemi non mancano. Secondo Bertolissi, la soluzione adottata, data dall'inasprimento ulteriore delle regole di bilancio, porrebbe non tanto un problema di sovranità, quanto di democrazia, perché verrebbe alterata direttamente la forma di Stato⁴⁸. Baratta, invece, ha rilanciato un problema di sovranità, i cui nuovi risvolti, incidenti soprattutto sugli Stati più deboli, sarebbero evidenti⁴⁹. Se da una parte il *Fiscal Compact* aggiorna semplicemente i parametri fiscali, come nel caso del deficit pubblico, oppure non aggiunge nulla di nuovo, richiamando semplicemente la regolamentazione previgente, come nel caso del rientro del debito⁵⁰, ci sono altri aspetti che costituiscono delle vere e proprie novità.

Occorre innanzitutto citare l'obbligo in capo agli Stati, contenuto nell'art. 3, par. 2, di recepire le regole fiscali contenute nel paragrafo precedente, “*preferibilmente*” a livello costituzionale. L'Italia ha adempiuto diligentemente a quest'obbligo con la L. Cost. n. 1/2012⁵¹ e con la successiva Legge di attuazione n. 243/2012. Inoltre, deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine comportano l'attivazione di un meccanismo automatico, che “*include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definite*” (art. 3, par. 1, lett. e)⁵²; da ultimo va richiamata la predisposizione, da parte di uno Stato in condizioni di disavanzo eccessive, di un programma di partenariato “*che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura*” (art. 5). Alcuni obiettivi di quest'ultima disposizione sono stati disciplinati nel Reg. n. 473/2013 (parte integrante del c.d. *Two Pack*). All'art. 9 di quest'ultimo regolamento è previsto che, in caso di rilevazione di un disavanzo eccessivo ex art. 126 TFUE, gli Stati presentino alla

⁴⁵ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, cit., 2014, 10.

⁴⁶ *Ibidem*, 5.

⁴⁷ *Ivi*.

⁴⁸ M. BERTOLISSI, *Gli effetti e i vincoli del Fiscal Compact in Italia*, cit., 2014.

⁴⁹ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, cit., 2014, 3.

⁵⁰ *Ibidem*, 7.

⁵¹ “*Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”, modificativa degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

⁵² S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 2013, 10; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, relazione al Convegno “*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*”, cit., in *gruppodipisa.it*, 2012, 6.

Commissione e al Consiglio un programma di partenariato, in cui devono essere individuati gli interventi e le riforme strutturali necessarie per la diminuzione del disavanzo⁵³.

4. *Il problema del c.d. deficit democratico.*

È da ravvisare, ancora oggi, una specie di “*tensione*” fra l’istituzione statale e l’Unione Europea. Come ha sottolineato Lorenza Violini nella sua relazione⁵⁴, se da una parte si registra un progressivo aumento, in capo ai giudici nazionali, dell’uso del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, dall’altra vige ancora un’incertezza sui limiti del potere dell’Unione Europea rispetto alla sovranità degli Stati. Un esempio di questa tensione è dato dalla costante giurisprudenza costituzionale tedesca, che ha messo continuamente in crisi il percorso delle politiche economiche proposto dai trattati e dagli altri atti dell’Eurozona. Il filone recente trova un suo importante punto di riferimento nella pronuncia sul Trattato di Lisbona, ma si registra anche il primo uso del rinvio pregiudiziale, da parte del giudice tedesco, in merito alle *Outright Monetary Transactions* proposte dalla Bce nel 2012⁵⁵. Quando si leggono le lunghe argomentazioni del *Bundesverfassungsgericht*, compaiono spesso i concetti del “*decisore ultimo*”, della ricerca del definitivo, del non più appellabile, del responsabile del peso di rendere effettivi i valori della democrazia e della comunità⁵⁶, di cui ancora non si conoscono i precisi contorni a livello europeo.

Già nella *Lissabon – Urteil*, la Corte tedesca innalzò un “muro”, in cui da una parte si trovava lo Stato nazionale, decisore e responsabile ultimo, e dall’altra l’Europa, posta a un livello *diverso* rispetto alla dimensione statale; così facendo, sono stati posti degli argini a partire dal principio democratico, secondo cui lo Stato è sovrano fin quando può decidere con un proprio Parlamento, non essendoci ancora un equivalente livello di democrazia in Europa. Seguendo questo ragionamento, solo un circoscritto potere, ben definito, potrebbe essere trasferito in una sfera sovranazionale⁵⁷, non potendo essere ammessa un’intera dislocazione di competenze, anche di tipo economico – quantitativo, su ambiti attinenti al bilancio nazionale.

Quest’ultimo aspetto è l’oggetto principale delle pronunce più recenti, volte a contrastare e a ridisegnare i limiti degli aiuti e dei meccanismi finanziari a cui la Germania, come altri Stati europei, ha aderito. La Germania apparirebbe quasi un’eccezione, rispetto a tutti gli altri Stati europei, sul contrasto a queste cessioni di sovranità finanziaria; uno dei pochi altri casi è stato

⁵³ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, cit., 2014, 7.

⁵⁴ L. VIOLINI, *Stati nazionali “sovrani”? Note dalla più recente giurisprudenza*, relazione al Convegno “*La sovranità finanziaria condizionata*”, 2014.

⁵⁵ Le c.d. “Operazioni Monetarie Definitive” sono state proposte dal pres. DRAGHI e consistono nell’acquisto, da parte della Banca Centrale, di titoli di Stati in difficoltà economica a breve termine (sul mercato secondario), al fine di rilanciare l’economia.

⁵⁶ L. VIOLINI, *Stati nazionali “sovrani”?*, cit., 2014.

⁵⁷ *Ivi*.

rappresentato dalla vicenda irlandese in cui, con la sent. “Pringle”⁵⁸, la Corte di Giustizia dell’UE affermò che i meccanismi di aiuto finanziario erano (e sono) degli atti a cui degli Stati hanno aderito nel pieno possesso della propria autonomia decisionale sovrana, e che pertanto sono da considerarsi pienamente legittimi⁵⁹.

Dello stesso tenore è stato l’intervento di Filippo Donati⁶⁰, il quale ha sottolineato come a partire dalla *Lissabon – Urteil* il *BVerfG* abbia ragionato soprattutto a partire dal principio dell’*Identità nazionale*, ricavabile dall’art. 79, comma 3, del GG, utilizzato come parametro di giudizio degli atti dell’Unione⁶¹. Lo stesso principio, dunque, è stato usato nel rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia del febbraio 2014 sulle OMT proposte dalla BCE. La Corte tedesca ha optato per un rinvio sulla questione, separandola dall’oggetto della causa su cui doveva pronunciarsi, ovvero la legittimità del MES⁶². Il rinvio, si deve sottolineare, è stato usato in un’ottica poco “*europe – friendly*”, ovvero lo spirito che dovrebbe animare l’uso di questo istituto⁶³; in più occasioni, e già nel rinvio stesso, il *BVerfG* ha adoperato considerazioni critiche nei confronti della decisione del pres. Mario Draghi, qualificando il potenziale atto della BCE come *ultra vires*⁶⁴. Difatti, il rinvio è stato accompagnato da una riserva di un giudizio successivo, vertente sul fatto se la decisione della Corte di Giustizia dovesse corrispondere o meno al principio di identità nazionale della Legge Fondamentale tedesca⁶⁵. Queste critiche non lasciano certamente nella tranquillità i lavori della Corte di Giustizia.

L’attuale contesto istituzionale europeo è stato spesso descritto come “*asimmetrico*” e “*conflittuale*” (oltre che semplicemente “*condizionale*”); la lunga vicenda della giurisprudenza

⁵⁸ CGUE - C-370/2012, la sentenza prende il nome dal ricorrente in appello contro una sentenza della High Court irlandese, il Parlamentare irlandese Thomas Pringle, contro il Governo Irlandese, l’Irlanda e l’Attorney General. Era contestato, da un lato, il fatto che l’emendamento dell’articolo 136 TFUE da parte dell’articolo 1 della decisione 199/2011 (che ha aperto la strada all’istituzione del MES) costituisse una modifica illegittima del TFUE e, dall’altro, che ratificando, approvando o accettando il Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità, l’Irlanda si sarebbe assunta degli obblighi incompatibili con i trattati sui quali è fondata l’Unione europea.

⁵⁹ Punti 68 e 109 della sentenza.

⁶⁰ F. DONATI, *Fiscal Compact e MES tra corti costituzionali e Corte di giustizia*, relazione al Convegno “*La sovranità finanziaria condizionata*”, 2014, il cui contenuto si può trovare in ID., *La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, 17/2014.

⁶¹ F. DONATI, *La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, cit., 2014, 8.

⁶² Su cui, poi, la Corte tedesca ha riconosciuto piena legittimità, seppur all’interno della sola quota economica definita da un atto sovrano del Parlamento; *Ibidem*, 3 – 4.

⁶³ *Ibidem*, 8.

⁶⁴ Le “pressioni” poste in essere dal *BVerfG* aprono a molteplici, incerti, scenari a seconda della decisione che dovrà prendere la Corte di Giustizia. DONATI prospetta 1) la scelta, da parte della Corte, di dare ragione alla Germania, evento alquanto improbabile perché potrebbe mettere a repentaglio l’equilibrio economico – politico europeo; 2) la dichiarazione di inammissibilità, altrettanto improbabile perché violerebbe il principio di leale collaborazione tra le corti; 3) la dichiarazione che le OMT rientrerebbero appieno nella politica UE, anche in questo caso improbabile perché porterebbe a un vero e proprio scontro con il tribunale tedesco; la soluzione più ragionevole sarebbe di compromesso, “*che non accolga integralmente l’impostazione de TCF ma neppure la contraddica apertamente*”, *ibidem*, 9.

⁶⁵ *Ibidem*, 8. La Corte ha precisato che il principio in questione sarebbe diverso da quello affermato nell’art. 4 del TFUE perché, a differenza di quest’ultimo, non sarebbe passibile di bilanciamento.

tedesca è stata vista come un'ulteriore conferma di questa situazione⁶⁶. L'Unione Economica e Monetaria, con cui spesso il *BVerfG* si raffronta, è un luogo in cui i Parlamenti nazionali sono spesso messi in secondo piano rispetto alle istanze dei governi; ne deriva l'accentuazione delle differenze finanziarie fra Stati deboli e Stati forti⁶⁷. La stessa impostazione del Fiscal Compact partirebbe da dinamiche che, a dire della dottrina, mettono in secondo piano le istanze del Parlamento europeo⁶⁸. Persino la potenziale prospettiva di arrestare il cammino federale europeo, con un richiamo al ritorno verso gli Stati, non si rivelerebbe “*un gioco a somma zero*”: se da una parte i governi dei Paesi creditori potrebbero godere di una stabilità tale da tornare a un normale circuito di responsabilità politica verso i parlamenti, gli Stati “*debitori*” potrebbero non sopravvivere alle pressioni dei mercati e di altre dinamiche non democratiche, mettendo a serio rischio la loro stessa sopravvivenza⁶⁹.

Un'interessante lettura, sistematica e dinamica, che parte dalla giurisprudenza tedesca, potrebbe essere quella che vede in quest'ultima anche (e soprattutto) uno stimolo per un rilancio *più democratico* da parte dell'Europa⁷⁰. Anche Donati ha, infatti, rilevato come il costante attivismo del

⁶⁶ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali e l'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 1/2014.

⁶⁷ *Ibidem*, 2.

⁶⁸ Sempre all'art. 3, par. 2, si afferma che nelle modalità attraverso cui si dovrebbero applicare i meccanismi automatici di correzione, è previsto che si debbano rispettare “*appieno le prerogative dei Parlamenti nazionali*”. Come ha sottolineato P. BILANCIA, in *La nuova Governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 23/2012, 16, la formula è abbastanza vaga perché, nella prassi, è sempre la Commissione ad avere un ruolo centrale nella definizione delle entità e delle tempistiche delle misure, senza un'effettiva e reale valorizzazione dei rappresentanti più o meno diretti del voto popolare, quali i Parlamenti nazionali o il Parlamento europeo. Pone l'accento, inoltre, F. DONATI, in *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *rivistaaic.it*, 2/2013, 12, sul fatto che, oltre alla costante del cammino sempre più *intergovernativo* della *governance europea*, ci sarebbe anche la renitenza a coinvolgere un'istituzione, come il Parlamento europeo, che comprende anche rappresentanti di Stati che non hanno aderito al Trattato, finendo per accentuare il deficit democratico della decisione politica europea.

Si vedano, inoltre, le previsioni contenute agli artt. 7 e 8; nel primo caso, si trova un'importante prerogativa nelle mani della Commissione, la quale può adottare raccomandazioni o proposte vincolanti per uno Stato che abbia violato la procedura per i disavanzi eccessivi; in questo caso solo una maggioranza qualificata del Consiglio potrebbe “*bloccare*” la decisione (regola simile a quella contenuta anche nel Reg. n. 1175/2011 all'art. 6, par. 2, per i programmi di Stabilità, con una maggioranza semplice), in una dinamica che capovolge il tradizionale rapporto tra Commissione e Consiglio, dove la prima viene ora ad assumere un ruolo predominante (G. GUARINO, *Euro, vent'anni di depressione*, cit., 2012, 32); all'art. 8 è previsto che la Commissione o gli Stati possano adire la Corte nel caso in cui un altro Stato manchi di recepire in maniera corretta gli obblighi previsti dall'art. 3, par. 2. La Corte, accogliendo il ricorso, può determinare le misure da adottare e, in caso di inottemperanza, si potrebbe di nuovo instaurare un giudizio per la comminazione di sanzioni pecuniarie.

⁶⁹ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie*, cit., 2014, 7. Il lavoro giurisprudenziale del *BVerfG* sarebbe sintomo di tale asimmetria anche per il fatto che solo uno Stato forte come la Germania potrebbe avanzare delle pretese, come quelle basate sul rilancio della sovranità nazionale. Una possibilità, questa, che si rivelerebbe “*temeraria*” nell'ipotetico caso che venisse posta in essere da altri Stati in maggiori difficoltà (*ivi*, 9 – 10).

⁷⁰ M. BONINI, *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus del Bilancio”*: principio democratico, Meccanismo Europeo di Stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, in *rivistaaic.it*, 3, 10; A. DE PETRIS, *Democratic principle, EU economic policies, and the German Federal Court: conflict or concurrence?*, in *federalismi.it*, 3, 14 – 16.

BVerfG si ponga, nel bene o nel male, a protezione del principio di democrazia⁷¹. Per questo motivo, la risposta dell'Europa dovrebbe muovere innanzitutto da un rilancio del principio comunitario, soprattutto attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo⁷². Non si può, infatti, negare che ormai, dopo un denso e combattuto lavoro giurisprudenziale, sia arrivato il momento di cedere il passo alla politica⁷³; difatti, come ha anche sottolineato il giudice del *BVerfG* Luebbe-Wolf, nella sua *dissenting opinion* in merito al rinvio pregiudiziale, è paradossale che siano ancora pochi giudici, in una posizione di assoluta indipendenza, ad adottare delle decisioni da cui potrebbero scaturire delle conseguenze potenzialmente incalcolabili per l'equilibrio istituzionale europeo⁷⁴.

⁷¹ F. DONATI, *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, cit., 2014, 10 – 11; ID., *Trattato di Lisbona e democrazia dell'UE*, in *rivistaaic.it*, 3/2014, 8.

⁷² *Ivi*.

⁷³ L. VIOLINI, *Stati nazionali "sovrani"?*, cit., 2014.

⁷⁴ F. DONATI, *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, cit., 2014, 10.