

**ISSN 1127-8579**

**Publicato dal 29/11/2013**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35716-proteggere-l-euro-attraverso-la-modifica-delle-costituzioni-degli-stati-membri-dell-ue-e-una-corretta-strategia>**

**Autore: Paccione Giuseppe**

**Proteggere l'euro attraverso la modifica delle Costituzioni degli Stati membri dell'UE. E' una corretta strategia?**

# PROTEGGERE L'EURO ATTRAVERSO LA MODIFICA DELLE COSTITUZIONI DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE. È UNA CORRETTA STRATEGIA?

di Giuseppe Paccione

**Sommario:** – 1. *Introduzione.* – 2. *Il potere del diritto dell'UE.* – 3. *Due modelli di rigidità costituzionale.* – 4. *Affidabilità delle istituzioni nazionale al rispetto delle norme d'austerità.* – 5. *Il rapporto tra il diritto interno e le disposizioni dei Trattati sull'austerità. L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.*

1. Per molto tempo si è discusso se la moneta unica – denominato euro – ha delle solide basi e, in particolar modo, se l'Unione Europea (d'ora in poi UE) si attiene alle condizioni che devono soddisfare una regione a divenire area valutaria ottimale<sup>1</sup>. Una delle condizioni, costituita dall'esistenza di un pieno flusso commerciale, pare essere abbastanza esauriente. Esistono delle serie perplessità su altre due condizioni che sono ancora importanti: la possibilità per la manodopera di spostarsi liberamente da un luogo all'altro e la creazione di un sistema istituzionale che garantisca una piena integrazione fiscale. Il diritto dell'UE assicura – ovvero garantisce – il libero movimento dei lavoratori, ma vi sono barriere culturali e linguistiche che rendono poco probabile che l'individuo cambierà il proprio luogo di residenza per ragioni economiche<sup>2</sup>. Circa l'integrazione fiscale, la capacità dell'UE di tassare e spendere è molto circoscritta. È fondamentale considerare la responsabilità degli Stati di fornire ai cittadini servizi e beni pubblici e ottenere risorse sufficienti per pagarli con giuste tasse interne. Il budget, al contrario di quello che si ritiene, è davvero ridotto. Malgrado tali difficoltà, a parere di alcuni economisti, l'euro è una moneta vera e propria<sup>3</sup>. Ciò che è d'uopo, è ottenere una certa misura di coordinamento delle politiche dei bilanci nazionali. Qualche convergenza deve essere raggiunta a livello statale per compensare la circoscritta capacità dell'UE di emanare la propria politica fiscale che proviene, per l'appunto, dall'alto. Ovvero il punto cruciale rappresentato dal *Patto di Stabilità e Crescita*<sup>4</sup> – d'ora in poi *Patto* – che contiene un insieme di

---

<sup>1</sup> M. FÜRRTTER, *The Eurozone: An Optimal Currency Area?*, in *IFIER papers*, 2/2012, p.3 ss.;

<sup>2</sup> K. TOUZENIS, *Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African States: A Comparison of Law and Practice*, in *Unesco Migration Studies* 18 (2012), <http://unesdoc.unesco.org/>.

<sup>3</sup> R. J. AHEARN, *Cong. research serv., the future of the eurozone and u.s. interests in University of Iowa Center for International Finance and Development*, 2/2012.

<sup>4</sup> Accordo varato nel giugno 1997 dal Consiglio europeo, più volte riformato nel periodo 2005-2011, infine, trasformato nel *fiscal compact*. Esso mira a garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'UE per evitare disavanzi pubblici

strumenti normativi, che cercano di controllare i bilanci di ciascuno Stato membro e di coordinare le politiche economiche.

Le attuali strutture nell'ambito dell'UE hanno profonde mancanze; le autorità dell'UE hanno, pur se ristretto, un ruolo importante nel far rispettare i vincoli di bilancio, cui gli Stati membri sono in dovere di onorare, in base ai trattati che hanno stipulato. La Commissione europea, a titolo di esempio, può aprire dei procedimenti nei riguardi di uno Stato che non osservi le norme del *Patto di stabilità e crescita*, ma non è deputata a emettere decisioni finali, nel senso che si limita a formule proposte per il Consiglio europeo da prendere in considerazione<sup>5</sup>. La crisi del 2003 dimostra la fragilità dell'intero sistema<sup>6</sup>. La Commissione europea, *in illo tempore*, aveva accordato che sia la Francia, sia la Germania era in violazione del *Patto*, ma il Consiglio europeo decise di non sanzionarli. Anziché seguire le raccomandazioni emesse dalla Commissione, il Consiglio europeo presentava le proprie raccomandazioni. La Corte GUE (*Corte di Giustizia dell'Unione Europea*) veniva

---

eccessivi e contribuire così alla stabilità monetaria. Tra i criteri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht per l'ammissione dei singoli Paesi all'unione monetaria (criteri di Maastricht), ne figurano due di natura fiscale: deficit di bilancio pubblico inferiore al 3% del PIL e debito pubblico inferiore al 60% del PIL, o in costante diminuzione verso questo limite di riferimento. La ragione di ciò risiede nell'obiettivo primario di prevenire l'instabilità monetaria e l'inflazione, viste come il risultato di grandi disavanzi pubblici, con l'idea di base che, non potendo alla lunga finanziare i propri deficit nazionali mediante l'emissione di titoli sul mercato, i governi finiscano con il ricorrere alla banca centrale, spingendola ad aumentare così la quantità di moneta in circolazione. Di qui, l'esigenza di porre un limite al processo di formazione del deficit e rendere permanente la disciplina fiscale, stabilendo un tetto massimo per il disavanzo e per lo stock di debito pubblico.

<sup>5</sup> Il Consiglio, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo (art.126/6 TFUE). Inoltre, Se, ai sensi del paragrafo 6, decide che esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio adotta senza indebito ritardo, su raccomandazione della Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo (art.126/7 TFUE). Si aggiunga che, qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere la situazione (art.126/9 TFUE). Fintantoché uno Stato membro non ottempera ad una decisione presa in conformità del paragrafo 9, il Consiglio può decidere di applicare o, a seconda dei casi, di rafforzare una o più delle seguenti misure: chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli, invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione, richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero d'importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto, infliggere ammende di entità adeguata (art.126/11 TFUE). Nell'adottare le decisioni o raccomandazioni di cui ai paragrafi 8, 9, 11 e 12, il Consiglio delibera su raccomandazione della Commissione (art.126/13 TFUE).

<sup>6</sup> M. TRAN, *What is the Stability and Growth Pact?*, in *The Guardian*, in [www.guardian.co.uk/](http://www.guardian.co.uk/), 27 novembre 2003.

adita per risolvere la controversia fra le due istituzioni, asserendo che la Commissione aveva solo il diritto di fare raccomandazioni, mentre il Consiglio europeo aveva la piena libertà di non considerarle ovvero di respingerle<sup>7</sup>.

Il ruolo della Corte GUE è molto marginale, secondo l'attuale diritto dell'UE. Lo Stato che la Commissione europea ritiene di aver violato il *Patto* non può rispondere prima alla Corte GUE. Questa è un'importante eccezione al principio generale, secondo cui il diritto dell'UE deve essere considerato per poter esercitare sugli Stati tramite gli appropriati procedimenti giudiziari. Ogni miglioramento verso un più effettivo sistema d'applicazione dipende dall'espansione dei poteri di entità sovranazionali. L'attuale sistema è troppo debole, poiché si basa sulla pressione dei pari. I ministri, che si siedono nel Consiglio europeo, sono nel conflitto d'interessi quando si tratta di decidere cosa bisogna fare nei riguardi di uno Stato che ha violato il *Patto*<sup>8</sup>. Necessita la riduzione della politica discrezionale che il Consiglio gode, portando la Commissione europea più direttamente nel quadro. La Corte GUE, poiché supremo interprete del diritto comunitario – oggi diritto dell'UE –, sarebbe autorizzata a determinare se uno Stato è in violazione delle norme fiscali e a stabilire le misure e sanzioni adatte che saranno applicate in base alla richiesta della stessa Commissione<sup>9</sup>.

Ciò non sta a indicare necessariamente che i vincoli di bilancio fossero espressi in modo categorico. Il *Patto* fu modificato nel 2005 per introdurre talune eccezioni e riserve alle norme generali che limitasse il disavanzo e il debito pubblico<sup>10</sup>. Mentre una parte della dottrina

---

<sup>7</sup> Case C-27/04, *Commission of the European Communities v. Council of the European Union*, 2004 E.C.R. I-6699. La sentenza della Corte di Giustizia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0027:IT:PDF>.

<sup>8</sup> J.-VICTOR LOUIS, *The Review of the Stability and Growth Pact*, in *COMMON MKT. L. REV.* 85, p.104–06 (2006).

<sup>9</sup> M. ROSENFELD, *Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court*, in *Int'l J. Con. Law*, 2006, p.618 ss.

<sup>10</sup> Il PSC definì dunque una dettagliata 'procedura di deficit eccessivo' unitamente all'impegno, condiviso da tutti i Paesi firmatari, a mantenere una posizione di bilancio pubblico di medio termine (circa 3 anni) «vicina al pareggio o in surplus». Furono anche previste sanzioni nei confronti degli Stati membri che non avessero messo in atto le azioni correttive prescritte. Tuttavia, le prime applicazioni di quei criteri fecero emergere una serie di problemi e alcuni elementi di debolezza, quali: la natura in qualche misura arbitraria del limite del 3% per i deficit di bilancio; l'asimmetria del PSC, che era vincolante in periodi di congiuntura negativa ma non lo era quando il ciclo risultava favorevole e i governi ne avrebbero potuto approfittare per costruirsi margini di sicurezza; gli aspetti politici relativi alle decisioni del Consiglio e la discutibile legittimità democratica delle istituzioni dell'Unione. Queste e altre difficoltà, legate al ristagno delle economie europee dei primi anni 2000, hanno portato, sotto la spinta dei governi di Francia e Germania, entrambi alle prese con forti aumenti dei loro deficit di bilancio, alla sospensione di fatto del PSC e all'introduzione di modifiche sostanziali nel Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 22-23 marzo 2005. L'intento dichiarato era quello di prestare maggiore attenzione alla logica economica delle regole, per rafforzarne l'affidabilità e il rispetto, ma in realtà questi interventi correttivi alle disposizioni del PSC minavano seriamente la sua

asseriva che non costituiva un'ottima idea quella di ammorbidire, in questo modo, il *Patto*<sup>11</sup>, l'altra sosteneva che il *Patto* sarebbe imposto in modo più efficace sotto una nuova versione, chiaramente per la ragione che l'insieme dei vincoli, più che determinante, era sfumato. Al contrario, si potrebbe introdurre un certo livello di flessibilità, quando s'introducono le norme sull'austerità. Il punto essenziale è che le istituzioni sovranazionali sono in una posizione favorevole rispetto agli organi nazionali, per imporre qualsiasi appropriata disciplina fiscale. A favore della Commissione europea e della Corte GUE, si sta giocando un ampio ruolo in virtù del diritto dell'UE; è richiesto un emendamento dei trattati, ma necessita che ciascuno Stato membro debba esprimere il proprio assenso. Prima e anche durante la riunione del Consiglio europeo, ci sono state aspre discussioni e un'accelerazione a modificare i trattati<sup>12</sup>. La Gran Bretagna, ad esempio, non avendo ottenuto tutte le garanzie che avevano presentato, si rifiutò di firmare, mentre gli altri Stati scelsero di adottare gli accordi internazionali che non rientra(va)no nel diritto dell'UE.

Esistono due trattati molto importanti come il *Meccanismo Europeo di Stabilità*, firmato nel febbraio 2012 dagli Stati membri dell'eurozona – d'ora in poi MES – e l'*accordo sulla Stabilità, il coordinamento e la governance* nell'Unione economica e monetaria – d'ora in poi *fiscal compact* – stipulato dai venticinque Stati membri dell'UE su ventisette, giacché la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca non hanno espresso alcun assenso<sup>13</sup>. Questi strumenti hanno apportato alcuni notevoli mutamenti. Il *fiscal compact* o TSCG (*Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance*) regola nuovi vincoli cui gli Stati sono tenuti a osservare in concerto a quelli che già sono in vigore nel diritto dell'UE. Il requisito fondamentale si basa sulla ragione che i bilanci nazionali siano in pareggio o presentino un avanzo, nel senso che la posizione di

---

possibilità di applicazione. W. SCHELKLE, *EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?*, in *Colum. J. Eur. L.*, 2007, p.705 ss.

<sup>11</sup> L. PAPADEMOS, *The Political Economy of the Reformed Stability and Growth Pact: Implications for Fiscal and Monetary Policy, The ECB and Its Watchers VII 2* June 3, 2005, in [http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050603\\_1.en.html](http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050603_1.en.html) (“The reform even relaxes certain rules. For example, the softening of the exceptional circumstances clauses and the list of other relevant factors are indicative of the increased discretion and potential relaxation of fiscal discipline. . . . This is a cause for serious concern.”).

<sup>12</sup> A. HYVÄRINEN, *Opening Statement in Debate on the Fiscal Compact Treaty, in Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, in *Eur. Univ. Inst. Dep't of Law*, EUI Working Papers, LAW 2012/09.

<sup>13</sup> U. VILLANI, *Prove tecniche di governance europea dell'economia*, editoriale, 2012, in [www.sudineuropa.net](http://www.sudineuropa.net); G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, VII Ed., Cedam, Padova, 2012, p.611 ss.; L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, p.295 ss; G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), Roma, 2012, p.16 ss. Si menzioni che la Croazia è entrata nel luglio del 2013, facendo salire il numero degli Stati membri da 27 a 28.

bilancio della pubblica amministrazione di una Parte contraente è in pareggio o in avanzo. Qui si è alla presenza della *regola aurea di bilancio* – il c.d. *Golden rule* – o vincolo di bilancio<sup>14</sup>. Per dare uno stimolo al rispetto di tale regola, dal 1° marzo 2013, ogni concessione dell’assistenza finanziaria o *fondi salva Stati*, in virtù del MES, viene unicamente concesso se lo Stato beneficiario abbia ratificato il *fiscal compact*<sup>15</sup>.

Il *fiscal compact*, in aggiunta, cerca di ridurre la politica discrezionale del Consiglio europeo. Esso prevede che gli Stati contraenti, la cui moneta è l’euro, devono impegnarsi a sostenere le proposte o le raccomandazioni sottoposte dalla Commissione europea, dopo aver considerato che il criterio del deficit fosse stato violato da uno Stato. Tale vincolo non si applica, tuttavia, quando una maggioranza qualificata di quegli Stati ha manifestato contrarietà alla decisione proposta o raccomandata<sup>16</sup>.

Vi è un punto cruciale nel nuovo accordo che ha attirato molta attenzione dell’opinione pubblica e della classe politica: l’obbligo degli Stati di uniformare – ovvero di accogliere – nelle proprie carte costituzionali il c.d. *Golden rule*, cioè la trasposizione nel proprio ordinamento interno della *regola aurea di bilancio* in pareggio.

Il *fiscal compact* prevede che la norma sul pareggio di bilancio deve produrre effetti nel diritto nazionale degli Stati contraenti entro un anno dopo l’entrata in vigore del trattato, tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale o il cui rispetto fedele è in altra maniera rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale del bilancio. La norma del pareggio di bilancio deve essere inserito negli ordinamenti statali, che sia sufficientemente rigoroso per limitare il potere della maggioranza legislativa nei parlamenti nazionali<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica*, in *Astrid Rassegna*, 2011, n.144, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, 10 gennaio 2012, consultabile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.10/2012, p.1 ss.

<sup>15</sup> G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e auto-vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *AIC*, n. 4/2011, p.7 ss.

<sup>16</sup> Nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l’Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l’euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell’Unione europea la cui moneta è l’euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi. Tale obbligo non si applica quando si costati tra le parti contraenti la cui moneta è l’euro che la maggioranza qualificata di esse, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata (Art.7 del *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance*).

<sup>17</sup> C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La manutenzione della giustizia costituzionale italiana. Un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in *La manutenzione della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia*,

Vi sono due modi secondo cui il nuovo trattato mira a garantire che gli Stati s'impegnano a uniformare la regola aurea di bilancio nei propri ordinamenti. Il primo modo ha a che fare con l'assistenza fiscale. Da un anno, dopo l'entrata in vigore del *fiscal compact* (il c.d. TSCG), in virtù del MES, tale assistenza è condizionale al Paese che ha introdotto nella propria struttura costituzionale questa norma. Il secondo modo concerne la garanzia del rispetto e dell'autorità della Corte GUE, che è autorizzata a determinare se gli Stati hanno puntualmente incorporato il pareggio di bilancio<sup>18</sup>. Solamente gli Stati, tuttavia, sono legittimati a intentare causa nei confronti di un altro Stato davanti alla Corte GUE. Pertanto, la Commissione europea non è stata delegata ad avviare il processo, ma soltanto gli Stati possono chiedere che la Corte GUE imponga le giuste sanzioni finanziarie nei riguardi di uno Stato che rifiuti di adottare le pertinenti misure al fine di attenersi alla sentenza della Corte GUE.

Non va tenuto non in considerazione il fatto che il *fiscal compact* non è parte del diritto dell'UE, nel senso che la stessa Corte GUE, infatti, ottiene la giurisdizione, non come interprete supremo del diritto dell'UE ma in virtù dell'articolo 273 del TFUE secondo cui essa è competente a conoscere qualsiasi controversia fra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le sia sottoposta mercé un compromesso. Questa disposizione del *Trattato di Lisbona* può essere collegata all'articolo 8°, paragrafo 3° del *fiscal compact* che costituisce un accordo speciale o un compromesso tra gli Stati contraenti<sup>19</sup>. Quest'opportunità di dare competenze extra alla Corte GUE, in passato, è stata utilizzata di sovente<sup>20</sup>. L'esempio è rappresentato dalla

---

*Spagna e Francia*, Atti del seminario annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa - Luiss Guido Carli, 18 novembre 2011, Giappichelli, Torino, 2012, p.IX ss.

<sup>18</sup> La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia (Art.8 del *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance*). A. RUGGERI, *La Corte di giustizia e il bilanciamento mancato (a margine della sentenza Melloni)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2013, p.339 ss.

<sup>19</sup> Il presente articolo costituisce un compromesso tra le parti contraenti ai sensi dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art.273 *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*).

<sup>20</sup> B. De WITTE, *Opening Statement in Debate on the Fiscal Compact Treaty*, in *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty* 8, Anna Kocharov ed., Eur. Univ. Inst. Dep't of Law, EUI Working Papers, LAW 2012/09, 2012.

*Convenzione di Bruxelles sulla giurisdizione e il riconoscimento delle sentenze*, che era una sorta di convenzione separata, conclusa fra gli Stati membri dell'allora Comunità Economica Europea. L'idea, tuttavia, è per le misure necessarie da adottare nei prossimi anni, con l'obiettivo di incorporare il contenuto del *fiscal compact* nel tessuto ordinamentale dell'UE, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore<sup>21</sup>. Lo stesso articolo 16° del *fiscal compact* enuncia 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'UE.

È attraverso l'affidamento alle carte costituzionali di ogni singolo Stato membro dell'UE o norme equivalenti che si possono avere la giusta strategia da seguire affinché ciascuno di essi osservi i principi dell'austerità? A parere di chi scrive, la risposta è del tutto negativa, come si vedrà in seguito. Sarebbe stato meglio centrare l'intero sforzo politico sulla saldatura delle strutture europee mediante le fasi radicali, piuttosto che quelli già abbozzati nel nuovo trattato. In particolare, la Corte GUE avrebbe dovuto ricevere il potere di verificare se gli Stati avessero non rispettato la *regola aurea di bilancio*, determinato dal *fiscal compact*. Si può, in sostanza, rilevare che l'autorità concessa alla Corte, quella di controllare se ciascuno Stato che ha firmato il *fiscal compact* si sia uniformato al vincolo di bilancio, è molto marginale.

Come avrò modo di dimostrare nei successivi paragrafi, non c'è molto da ottenere dalla modifica delle costituzioni degli Stati membri per salvare la moneta unica, cioè l'euro. I benefici che questa strategia può portare sono suscettibili di non aver alcun effetto, mentre il grado della complessità giuridica che genererà è abbastanza elevato. *In primis*, mi accingerò a spiegare le ragioni per le quali l'introduzione della *regola aurea di bilancio* o *Golden rule* negli ordinamenti interni di ciascuno Stato membro dell'UE, compreso l'Italia, non sta producendo ampi benefici; *in secundis*, porrò in risalto alcune problematiche giuridiche che saranno necessarie confrontare.

**2.** A prima vista, può sembrare appropriato per il *fiscal compact* esigere dagli Stati di adottare una norma interna di tipo permanente, che

---

<sup>21</sup> La Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 sulla giurisdizione e sull'esecuzione delle sentenze straniere in materia civile e commerciale si è sovrapposta, nei rapporti fra gli stati membri della Comunità Economica Europea, alle relative norme interne e quindi in Italia alle norme del codice di procedura civile che regolano i limiti della giurisdizione italiana e l'esecuzione in Italia delle sentenze straniere. Cfr. T. BALLARINO, *La Convenzione giudiziaria di Bruxelles del 1968 e la riforma del processo civile italiano*, Franco Angeli, Roma, 1985.



implementi le restrizioni fiscali, che provengono dalle norme giuridiche europee. Data l'esistenza di carte costituzionali presenti negli ordinamenti nazionali – come ad esempio la Costituzione della Repubblica Italiana – pare, tuttavia, scontato per il *fiscal compact* determinare che la norma interna debba preferibilmente essere di natura costituzionale. Il *fiscal compact*, in ogni modo, pone in chiaro il fatto che la norma deve essere inserita nella fonte del diritto, che assicuri la sua osservanza da parte delle autorità nazionali, incaricate di approvare il bilancio, anche se tale fonte non sia tecnicamente parte della costituzione.

Si dovrebbe prendere in considerazione, prima di tutto, che il diritto dell'UE ha una potestà normativa propria. Una volta adeguatamente emanata, essa prevale sulle decisioni contrarie presentate dagli Stati<sup>22</sup>. I limiti del debito e del disavanzo pubblico, che sono parte integrante del *Patto*, hanno la stessa valenza che si collega al diritto dell'UE. Come già si è voluto evidenziare in precedenza, i meccanismi, previsti sin d'ora per contrastare quegli Stati membri che violano il *Patto*, si sono dimostrati essere fragili. Nella natura del diritto dell'UE, nulla impedisce agli Stati membri di modificare i trattati e migliorare quei meccanismi. Nel corso degli anni il diritto comunitario – poi divenuto diritto dell'UE – ha generato un'ampia gamma di vincoli che, talvolta, sono direttamente operativi. Gli Stati sono tenuti, soventemente, ad applicare le disposizioni attraverso misure interne. Com'è ben noto, la struttura

---

<sup>22</sup> Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee che ha affermato, per la prima volta, il principio del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra le norme dei due diversi ordinamenti. La causa fu sollevata dall'avvocato Costa che, ritenendosi leso dalla nazionalizzazione dei mezzi di produzione e di distribuzione dell'energia elettrica in Italia, si rifiutò di pagare un'esigua bolletta alla nuova impresa (ENEL) sostenendo che la legge di nazionalizzazione era contraria ad alcune disposizioni del Trattato di Roma. Il giudice conciliatore dinanzi al quale fu portata la causa, ritenne di doversi rivolgere alla Corte di Giustizia. Nel frattempo la Corte costituzionale italiana intervenendo in merito alla legge istitutiva dell'ENEL (sent. n. 14, 24 febbraio 1964), affermava che, poiché i trattati comunitari erano stati ratificati con una legge ordinaria, questi trattati non sfuggivano ai comuni principi sulla successione tra leggi e, quindi, potevano essere abrogati o modificati da norme interne successive. A questa sentenza si appellava il governo italiano contro la ricevibilità del [rinvio pregiudiziale](#). alla Corte di Giustizia operato dal giudice conciliatore il quale avrebbe dovuto, secondo il nostro ordinamento, applicare la legge italiana, anche se contraria a norme di un Trattato internazionale. La posizione della Corte di Giustizia fu nettamente diversa. Quest'ultima, infatti, affermò che: con l'istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi; tale limitazione di sovranità ha come corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore; se ciò accadesse sarebbe scosso lo stesso fondamento giuridico della Comunità. Case 6/64, *Costa v. ENEL*, 1964 E.C.R. p.585 ss.; F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p.40 ss.

normativa dell'UE è un problema complesso perché richiede la collaborazione degli Stati di emanare disposizioni che sviluppino le norme europee o che garantiscano la loro attuazione e applicazione attraverso le pertinenti procedure e sanzioni. Pure in questi casi, non vi è stato il bisogno di rendere applicabile il diritto dell'UE mediante le carte costituzionali di ciascuno Stato membro, nel senso che sono stati in attesa nell'utilizzare gli strumenti legislativi e amministrativi per attuare il diritto dell'UE e non gli strumenti costituzionali.

È vero che le costituzioni dei singoli Stati sono state emendate in differenti momenti per far in modo che i successivi trattati siano stati validamente ratificati. Questi cambiamenti costituzionali sono stati imposti dal basso e non dall'alto. Sono cresciuti dal bisogno che alcuni Stati hanno avvertito per garantire che la loro costituzione sia uniforme con i mutamenti che sono incorporati in taluni trattati che hanno, in modo graduale, cambiato l'architettura e le competenze dell'UE<sup>23</sup>. Non vi è stata, in sostanza, alcuna forzatura sugli emendamenti costituzionali nazionali come percorso per l'attuazione delle norme europee.

Si prenda in considerazione, a titolo esemplificativo, la questione delle banche centrali. L'avvio della moneta unica europea fu pensato al fine di richiedere l'istituzione di un sistema di banche centrali che avrebbero determinato talune caratteristiche. In particolare, e la Banca Centrale Europea – d'ora in poi BCE – e quelle centrali dovevano garantirsi l'indipendenza istituzionale per consentire loro di svolgere le proprie funzioni nel modo corretto, senza cedere alle pressioni politiche. L'autonomia o meglio l'indipendenza della BCE fu direttamente assicurata per il tramite di una serie di norme comunitarie che regolavano la propria struttura e le sue funzioni. Come per le Banche centrali nazionali, i trattati hanno sancito il principio di autonomia e gli Stati stavano adeguando le loro norme interne per soddisfare quel principio alla luce delle norme che l'UE aveva per questi fini determinato<sup>24</sup>. La tipica cooperazione fra il diritto dell'UE e quello interno è stata ancora una volta invocata. In aggiunta, nonostante l'importanza di questo

---

<sup>23</sup> A.E. KELLERMANN, *Preparation of National Constitutions of Candidate Countries For Accession*, in *ROM. J. EUR. AFF.*, vol. 2, no. 1, 2002, p.74 ss.

<sup>24</sup> Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti (art.130 *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*). Ciascuno Stato membro assicura che la propria legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, sarà compatibile con i trattati e con lo statuto del SEBC e della BCE (art.131 *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*).

problema, il diritto dell'UE non vincola gli Stati membri a rendere costituzionali l'autonomia delle loro banche centrali sul piano interno. L'attesa era che quest'autonomia fosse stata garantita attraverso strumenti amministrativi e legislativi ordinari. Non vi fu alcun bisogno di introdurre qualche clausola per tali fini nelle *costituzioni* nazionali. Se gli Stati non abbiano mai pensato di minare l'autonomia delle loro banche centrali, il diritto dell'UE avrebbe affermato la propria autorità normativa e le pertinenti procedure sarebbero potute essere intentate contro gli Stati responsabili.

In base all'attuale diritto dell'UE, quindi, la Corte GUE ha giurisdizione nell'esaminare se uno Stato membro ha designato la propria banca centrale secondo le norme europee. La stessa Corte, in aggiunta, ha giurisdizione nei casi di controversia relativa l'adempimento da parte di una banca centrale di uno Stato membro di vincoli derivanti dal presente statuto<sup>25</sup>. La BCE, in particolare, può portare la questione davanti alla Corte GUE. È d'uopo anche menzionare che il *Protocollo* della SEBC<sup>26</sup> e la BCE, dopo aver determinato che un governatore di una banca centrale nazionale possa essere sollevato dall'ufficio, nel caso in cui non soddisfi più le condizioni richieste per l'adempimento dei suoi doveri o se sia stato accusato di gravi comportamenti, avvia un'effettiva garanzia procedurale. Inoltre, si enuncia che una decisione in tal senso può essere portata dinanzi alla Corte GUE dal governatore interessato o dal Consiglio direttivo per violazione del trattato o di qualsiasi norma del diritto che si riferisce all'applicazione dei medesimi.

Ciò non sta a indicare che quello che la *costituzione* di uno Stato dica sulla banca centrale è del tutto irrilevante. Se, a titolo esemplificativo, una *costituzione* determina che la banca centrale debba seguire le istruzioni del Ministero delle finanze, sarebbe in contrasto con il diritto dell'UE, che prevale, sebbene abbia la *primauté* cioè il primato, e lo

---

<sup>25</sup> La Corte di giustizia ha giurisdizione nei casi di controversia relativi all'adempimento da parte di una banca centrale nazionale di obblighi derivanti dal presente statuto. La BCE, se ritiene che una banca centrale nazionale non abbia adempiuto agli obblighi derivanti dal presente statuto, può formulare un parere motivato sulla questione dopo aver dato alla banca centrale nazionale di cui trattasi l'opportunità di presentare osservazioni. Se la banca centrale nazionale in questione non si conforma al parere entro il termine fissato dalla BCE, quest'ultima può portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia (art.35/6 – Protocollo allegato al trattato che istituisce la Comunità europea (GU C 191 del 29.7.1992, pag. 68), così come modificato dal trattato di Amsterdam (GU C 340 del 10.11.1997, pag.1), dal trattato di Nizza (GU C 80 del 10.3.2001, pag. 1), dalla Decisione del Consiglio 2003/223/CE (GU L 83 del 1.4.2003, pag. 66) e dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU L 236 del 23.9.2003, pag. 33) .

<sup>26</sup> *Sistema Europeo Banche Centrali*. B. NASCIMBENE, *Unione Europea, Trattati. L'Europa in movimento*, Giappichelli, Torino, 2013, p.140 ss.

Stato potrebbe essere vincolato a modificare i dettami della *costituzione* sul punto preso in esame. La *carta costituzionale* di uno Stato membro non va considerata come un insieme di disposizioni privilegiate per il diritto dell'UE, come pure il resto delle disposizioni giuridiche interne, ma deve rispettare la massima autorità del diritto dell'UE. Va rilevato un altro punto, cioè a dire che le *costituzioni* dei singoli Stati non possono includere clausole che minano l'autonomia delle banche centrali.

Esiste un importante paradosso da porre in rilievo su questa connessione. Mentre il primato del diritto dell'UE stabilisce che la BCE e la sua autonomia sono, dunque, protetti dal diritto secondario, le banche centrali nazionali, al contrario, sono state tradizionalmente regolamentate dagli ordinamenti legislativi interni<sup>27</sup>. Il diritto dell'UE, pertanto, non ha mai imposto agli Stati il vincolo di rendere costituzionali l'autonomia delle banche centrali nazionali.

Anche l'irreversibile carattere della decisione di uno Stato d'aderire all'eurozona è protetto unicamente dal diritto dell'UE. Vi è qualche polemica circa la possibilità per uno Stato membro ad abbandonare la moneta unica europea, mentre resta nell'UE<sup>28</sup>. Il miglior argomento pare essere quello secondo cui uno Stato possa uscire, in modo unilaterale, dall'eurozona per una parte della dottrina, mentre, per l'altra, pur se ormai minoritaria, ciò non possa realizzarsi per la ragione che avrebbe dovuto negoziare una specie di accordo con gli altri Stati dell'UE, che avrebbero concesso un *opt-out*, simile a quello ottenuto dal Regno Unito e dalla Danimarca prima dell'entrata dell'euro. Qualunque sia l'interpretazione corretta del diritto dell'UE, il punto sta nel fatto che l'UE non ha mai fatto affidamento sulle *costituzioni* degli Stati per sostenere l'impegno di un Paese a divenire membro e, quindi, restare nell'area dell'euro.

L'UE, in un certo senso, mostra maggiore fragilità anziché saldatura, quando costringe gli Stati a costituzionalizzare dei vincoli che sono già conclusi nel diritto dell'UE. Se l'idea sia di mandare un messaggio ai mercati, lo sforzo potrebbe ritorcersi: sempre più l'UE manifesta il proprio bisogno di utilizzare le *costituzioni* degli Stati per uniformarli alle proprie disposizioni, rendendo pubblico le sue limitazioni istituzionali.

**3.** Esiste un nuovo problema, cui è d'uopo prestare molta attenzione. Ciascuna *costituzione* nazionale vincola le leggi ordinarie, ma lo spirito che anima la loro rigidità può fondamentalmente essere di due differenti generi. Come si avrà modo di affrontare avanti, la distinzione conta nel

---

<sup>27</sup> C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The Constitutional Status of the European Central Bank*, in *COMMON MKT. L. REV.*, 2007, p.365 ss.

<sup>28</sup> H. HOFMEISTER, *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone*, in *COLUM J. EUR. L.*, 2011, p.111ss.; G. PACCIONE, *Il diritto di uno Stato membro dell'Unione Europea ad abbandonare l'Eurozona*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it) 2013.

momento in cui l'obiettivo perseguito sia l'attuazione delle misure d'austerità. La rigidità costituzionale, alcune volte, è al servizio della volontà popolare. La *costituzione* tenta di preservare le scelte del popolo sui loro rappresentanti. Solitamente, attraverso il *referendum*, si richiedono nuove norme ed emendamenti che poi sono introdotti nella *costituzione*, da cui s'intende che la volontà popolare prevale su quella della classe politica eletta nelle elezioni politiche.

In altri casi, contrariamente, la rigidità della carta costituzionale – o fondamentale – ha un genere antipopulista. Se le maggioranze nei parlamenti sono vincolate dalla *costituzione*, ciò non è per preservare la capacità dei cittadini di fare le ultime scelte, ma di proteggere alcuni interessi che si pensano essere in pericolo, se posto nelle mani di un non vincolato parlamento eletto popolarmente. Tipicamente le super maggioranze sono richieste per modificare la *costituzione*, cosicché una maggioranza, che è sensibile alle pressioni popolari del momento, non può fare certe cose.

Quando il TSCG – *trattato sulla stabilità, coordinamento e sulla governance nell'UEM*, c.d. *fiscal compact* – chiede a ciascuno Stato di inserire nel proprio ordinamento costituzionale la regola aurea di bilancio – *Golden rule* – sull'austerità di bilancio, che genere di rigidità ha in mente? Sarebbe strano credere che il modello populista sia buono per questi scopi e sarebbe ingenuo pensare che le misure d'austerità saranno sufficientemente protette se il parlamento abbia bisogno di indire un *referendum* per, poi, non tenerne conto. Il fatto che un partito politico possa rivolgersi al popolo per smantellare il vincolo di bilancio mercé un *referendum*, rende forse che le misure d'austerità – come quelle adottate dall'Italia, che non danno segni positivi – saranno in pericolo, quando i cittadini stanno già avvertendo una certa sofferenza dei loro effetti in mezzo alla situazione di difficoltà economica e sociale. I mercati, ovviamente, non saranno spaventati dal fatto che le regole d'austerità possono solamente essere ribaltati mediante un *referendum*. Se si menziona cosa accadde nell'autunno del 2011, quando il governo greco annunciava che si fosse sottoposto al giudizio, attraverso il voto, popolare per l'accordo dell'esecutivo, aveva colpito con le autorità europee e gli altri Stati per risolvere la crisi greca? I mercati e i governi europei hanno reagito negativamente alle notizie e il progetto di indire un *referendum* non ha ottenuto il suo seguito<sup>29</sup>. In generale, il fatto che, nel futuro, una maggioranza parlamentare avrà bisogno di indire un *referendum* per modificare il vincolo di bilancio, comporterà un successivo onere. È indubbio che tale onere sia in linea con la natura

---

<sup>29</sup> F. Di TARANTO, *Il salvataggio temporaneo di Atene? Vantaggioso solo per Berlino?*, in *Milano finanza*, 16 marzo 2012; F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani, l'Unione Europea tra rischi ed opportunità*, UTET, Milano, 2012, p.33 ss. F. C. VILLATA, *La ristrutturazione del debito pubblico greco del 2012: nuove prospettive per l'optio iuris*, in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro, profili giuridici*, G. ADINOLFI e M. VELLANO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2013, p.107 ss.

della *regola aurea di bilancio* che è fundamentalmente antipopolare. Se la nazione vuole legare le proprie mani tramite l'indizione di un *referendum* negli anni a venire, slegarsi non pare essere un'ottima via d'uscita.

L'altra forma di rigidità, antipopulista, è maggiormente congruente con la natura della disposizione, la quale deve essere custodita. Se, pertanto, le norme che riguardano la materia fiscale sono inserite nella *carta costituzionale*, che subirebbe un'alterazione mediante le ampie maggioranze che sono ardue avere o raggiungere, è possibile aspettarsi una qualche protezione da essa. Nel caso in cui le misure d'austerità concretamente nuoce sia il partito di maggioranza, che sostiene il governo, sia il principale partito di opposizione saranno oggetti della dura pressione popolare per attenuare la disciplina fiscale<sup>30</sup>. Anche i partiti che sono del tutto in disaccordo su altre problematiche possono raggiungere un'intesa ineludibile per costituire un'ampia e rilevante maggioranza parlamentare al fine di cambiare le norme basilari, se le pressioni dell'opinione pubblica diventano sempre più insistenti.

Ciò che realmente lega le mani di un governo e di un Paese è la ratifica del *fiscal compact*. Mediante un trattato, infatti, gli Stati s'impegnano prima di ogni altro. La *costituzione nazionale*, stando in piedi da sola, non garantisce una protezione aggiuntiva. Gli Stati possono essere riluttanti in futuro a eliminare la *regola aurea di bilancio* uniformata nella *carta costituzionale*, ma la loro riluttanza scaturirà ampiamente dalle forti pressioni esterne sul piano internazionale – si pensi agli organismi come il *Fondo Monetario Internazionale*, la *Commissione Europea*, e via discorrendo – e non tanto dalla rigidità tecnica della *costituzione*.

Talvolta, si asserisce che, se i principi d'austerità sono sanciti nelle *carte costituzionali* degli Stati, un senso di possesso è stato creato. Il popolo e i loro rappresentanti sono probabilmente più per onorare quei principi, giacché sono consapevoli che è stata la loro decisione ad accoglierli nella *costituzione*. Per tal effetto di possesso da produrre, quindi, la decisione di introdurre i principi d'austerità nella *carta costituzionale* devono essere totalmente liberi. Ad esempio, le autorità del governo tedesco hanno introdotto la regola aurea di bilancio nella loro carta costituzionale contro il volere del popolo<sup>31</sup>. Il *fiscal compact* – o

---

<sup>30</sup> C. DELOY, *The Irish Largely Approve the European Budgetary Pact*, in *Fondation Robert Schuman* 1 (May 31, 2012).

<sup>31</sup> L.P.FELD, T.BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, in *Review of Law & Economics*, 2010, p.365 ss.; A.ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 10, 2010, p.57; J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 2/2007, p.210-211; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011; S. MARCI (a cura di), *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, in *Servizio Studi del Senato*, aprile 2011, n. 287; R.

TSCG –, al contrario, spinge gli Stati a uniformarsi. Non è sicuro che l'opinione pubblica veda questi emendamenti costituzionali come un'espressione di una scelta liberale e politica guidata internamente.

Oggi, l'integrità delle *carte costituzionali* degli Stati membri dell'eurozona può porsi in una situazione di pericolo. Le *costituzioni nazionali* hanno un ruolo chiave in concerto con il diritto interno e dell'UE. Da un lato, determinano le condizioni interne in conformità al fatto che gli Stati hanno la titolarità di essere nell'UE; dall'altro, tali *costituzioni* devono accettare il primato del diritto dell'UE su quello interno, una volta che questi sono divenuti membri dell'UE e nel momento in cui l'uniformità dell'applicazione del diritto europeo stia per essere reso concreto<sup>32</sup>. Questa è una funzione delicata e di mediazione ed è importante colpire il giusto equilibrio. È, in un certo senso, molto rilevante per una *costituzione* consentire la *membership* dello Stato nell'UE e di rispettarla il primato del diritto dell'UE. Il carattere speciale del documento, come la carta fondamentale di una nazione, può essere minato – o posto in pericolo – se gli emendamenti costituzionali siano direttamente forzati dal diritto dell'UE<sup>33</sup>.

4. Si supponga, dunque, che la rigidità costituzionale, che può essere ottenuta sul piano interno, sia importante. Per tale rigidità, che debba funzionare concretamente, un effettivo sistema deve essere intanto verificato e invalidato ogni decisione legislativa che sia in contrasto con il dettame costituzionale. Circa il vincolo di bilancio, per ottenere qualche protezione extra mediante la *costituzione*, le autorità nazionali, responsabili dell'esecuzione, devono essere fiduciose. Il dubbio sorge quando la capacità di questi enti debba resistere alle pressioni politiche interne.

Nei sistemi federali, non è arduo per il governo centrale imporre sanzioni o altre misure sugli enti regionali o locali che vanno oltre i limiti fiscali. È più difficile per lo stesso governo centrale essere in modo effettivo controllato. Necessitano, per tali fini, d'istituzioni indipendenti. Molti Stati, con molta probabilità, dipenderanno dai Tribunali o dalle Corti, benché sia anche possibile ricorrere a enti non giudiziari, a patto che siano indipendenti. In linea di massima, è il ruolo dei tribunali o delle corti di salvaguardare la *carta costituzionale* – nel caso italiano, la Corte costituzionale – contro settori politici. Quando si tratta di rivedere la validità della legislazione, gli accordi in vigore variano da Stato a Stato. In alcuni Stati, le Corti hanno il potere sul

---

PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.1/2011; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Ass. Ital. dei Costit.*, 3/2011

<sup>32</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2013, p.327 ss.

<sup>33</sup> P. C. VILLALÓN, *La constitución inédita: estudios ante la constitucionalización de europa*, in *The unpublished constitution: studies on the constitutionalization of europe*, 2004, p.72 ss.

controllo legislativo, mentre in altre realtà giurisdizionali soltanto alla Corte costituzionale è concesso tale potere<sup>34</sup>. Al fine di controllare la costituzionalità delle norme di carattere fiscale, sotto la *regola aurea di bilancio*, pare esserci un importante vantaggio al sistema per un esame sintetico e antecedente<sup>35</sup>. Secondo tale sistema, la decisione giudiziaria è pronunciata prima che le norme abbiano prodotto il loro effetto. Un accordo alternativo è per la revisione costituzionale che deve prendere posto dopo che le norme sono entrate in vigore. I tribunali, pertanto, dovrebbero avere il potere di emettere provvedimenti temporanei, in modo tale che gli effetti delle norme siano sospesi, almeno in parte, mentre la loro costituzionalità viene esaminata. Le Corti dovrebbero stabilire le proprie decisioni piuttosto tempestivamente e il loro intervento nella prassi dovrebbe fare la differenza.

Qualunque sia il modello di controllo giurisdizionale che è impostato, pertanto, sarà arduo per le Corti costituzionali far rispettare, a tutti i costi, la disciplina che viene dalla *regola aurea di bilancio*. Se lo stesso governo sia stato pressato da dure circostanze economiche e sociali di deviare dai principi d'austerità, le Corti non mostreranno tanta forza di trascendere quelle circostanze e ripristinare la norma. Il fatto che sia possibile, secondo il *fiscal compact*, di allentare le norme fiscali in casi particolari, spingerà le Corti costituzionali a essere molto differenziali rispetto al governo se, quest'ultimo, ricorre a delle eccezioni in modo abusivo.

La Corte GUE, al contrario, è ben posta nel confrontarsi con un governo nazionale. I giudici di quest'organismo giudiziario europeo sono nominati tramite comune assenso dei governi di ciascuno Stato e non direttamente da ciascuno di loro<sup>36</sup>. Essi non sono parte del sistema politico interno, le cui leggi di bilancio dovranno essere esaminate. La Corte GUE si trova nella città di Lussemburgo, che, essendo lontana dai cuori del potere politico interno, aiuta i giudici ad acquisire la necessaria indipendenza<sup>37</sup>. Quali che siano i suoi punti deboli, la Corte GUE è molto più rispetto alle istituzioni giudiziarie di ciascun singolo Stato

---

<sup>34</sup> V. F. COMELLA, *Constitutional courts and democratic values: european perspective*, Yale University Press, 2009, p.21 ss.

<sup>35</sup> R. GUASTINI, *Implementing the Rule of Law*, in *Analisi e Diritto 2001: ricerche di giurisprudenza analitica*, p.97 ss.

<sup>36</sup> I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia, scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza, sono nominati di comune accordo per sei anni dai governi degli Stati membri, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 255 (art.253/1 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*).

<sup>37</sup> La Corte di giustizia interpreta il diritto dell'UE perché esso venga applicato allo stesso modo in tutti i paesi dell'UE. Si occupa inoltre di giudicare le controversie tra i governi dei paesi membri e le istituzioni dell'UE. Anche i privati cittadini, le imprese o le organizzazioni possono portare un caso all'attenzione della Corte se ritengono che un'istituzione dell'UE abbia leso i loro diritti. G. TESAURO, *op. cit.*, p.45 ss. U. VILLANI, *op. cit.*, p.251 ss.



membro dell'UE, che stanno raggiungendo un punto di vista oggettivo su questioni che hanno bisogno di essere decise in virtù del diritto dell'UE e di sviluppare le disposizioni per esercitare la propria autorità in modo energico. Le corti nazionali, invece, saranno più incline ad accogliere i bisogni del governo e saranno così riluttanti a far rispettare la *regola aurea di bilancio* o vincolo in modo efficace, in un momento in cui uno Stato ha necessità di affrontare un periodo molto difficile<sup>38</sup>.

È un paradosso che l'operazione del *fiscal compact* – o del *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance* – affida alla Corte GUE, di cui non è quello che ci si aspetterebbe, di determinare se gli Stati si attengono alla *regola aurea di bilancio*, ma piuttosto indirettamente di controllare se gli Stati hanno uniformato nell'ambito delle loro *carte costituzionali* o norme equipollenti il vincolo di bilancio in maniera corretta. La Corte GUE non è deputata a fare ciò che dovrebbe fare, cioè a dire, controllare le decisioni dello Stato in base al *Golden rule*. Essa è utilizzata per eseguire un compito marginale.

Si è tentati nel sostenere che rendere costituzionale la *regola aurea di bilancio* sia un ottimo passo, anche se ha effetto limitato. Ogni meccanismo che contribuisce a imporre i principi d'austerità sarebbe benvenuto e che qualcuno sosterebbe che è meglio di nulla. Nel caso in cui i benefici non siano abbastanza consistenti, il costo della complessità non può essere giustificato e, quindi, va tenuto presente.

Il primo punto della complicazione è connesso al fatto che gli ordinamenti costituzionali interni in Europa variano profondamente rispetto al loro livello di rigidità. A prescindere le differenze come la natura del principio, che giustifica la rigidità, che può essere quasi populista, come si è già rilevato, esistono importanti variazioni nei gradi di rigidità differenti presenti nelle varie costituzioni nazionali. Talune costituzioni sono molto ardue da emendare rispetto alle altre. Nel domandare agli Stati di incorporare la *regola aurea di bilancio* nelle costituzioni sta a indicare che gli Stati saranno soggetti ai vincoli interni che variano nella propria rispettiva forza. Alcuni Stati saranno governati dalla clausola dell'austerità costituzionale, che è abbastanza difficile alterare. Questa penuria d'equità non sembra preoccupare, giacché gli standards sarebbero i medesimi. Il classico vantaggio della non costituzionalizzazione del diritto dell'UE è che tale diritto opera su basi della sua autorità e impone i propri vincoli agli Stati in egual misura. Nel caso *Costa c. ENEL*, è stato affermato che il diritto dell'UE prevale sulle disposizioni delle norme interne di singoli Stati<sup>39</sup>. Può essere il caso che alcuni Stati possono essere maggiormente tentati a violare la *regola aurea di bilancio* negli anni prossimi, e sono quelli che hanno le

---

<sup>38</sup> K. J. ALTER, *Establishing the supremacy of European union law: the making of an international rule of law in Europe*, Oxford University Press, 2001, p.33 ss.; D. SARMIENTO, *Poder judicial e integración europea, la construcción de un modelo jurisdiccional para la unión*, Thomson Civitas, Madrid, 2004

<sup>39</sup> Case 6/64, *Costa v. ENEL*, 1964 E.C.R. 585, 597; Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 1964, n.14 (*Flaminio Costa v. E.N.E.L.*), in *Riv. Dir. Int.*, 1964, p.295 ss.

costituzioni più flessibili, mentre quelli che sono meno inclini a violare il vincolo di bilancio, hanno costituzioni abbastanza rigide che non possono essere soggette ad emendamento.

Qualcuno potrebbe obiettare che questa scarsa qualità sia il risultato naturale del fatto che ogni Stato è libero di scegliere il livello di rigore che ritiene opportuno nella propria *carta costituzionale*. Infatti, il *fiscal compact* non detta quale debba essere la linea appropriata, ma meramente pone l'accento che il *Golden rule* o *regola aurea di bilancio* deve uniformarsi sul piano interno dell'ordinamento costituzionale<sup>40</sup>. Se gli Stati ritengono che non sia giusto essere sottoposti a più vincoli di rigore rispetto agli altri Stati, sono liberi di ridurre il livello di rigidità nelle loro costituzioni. Il problema, dunque, si basa sulla ragione che il grado di rigidità è che uno Stato possa volere la propria *costituzione* ad avere un legame con le questioni interne. Come sarebbe arduo per la carta fondamentale di una nazione essere emendata, dipende da una serie di fattori come, ad esempio, l'età della *costituzione*, la specificità della lingua con cui le norme e i principi sono formulati, il sistema dei partiti politici, il potere ampio dato alle Corti costituzionali e via discorrendo. Un equilibrio fra la stabilità e il cambio è tenuto da ogni Stato, tenendo conto dei fattori interni. Una certa disposizione, che va bene sul piano interno, può non essere ottima se l'obiettivo è di mantenere i limiti fiscali che derivano dalle disposizioni dell'UE. Sarebbe non plausibile aspettarsi dagli Stati di modificare parti delle disposizioni contenute nella *costituzione* e di convergere verso un livello di rigore, meramente a causa della necessità di implementare la *regola aurea di bilancio* in modo eguale.

Il fatto che uno Stato membro abbia la possibilità alternativa di uniformare il *Golden rule* in una norma diversa, sta a significare che la *costituzione* attenua tale problema per la ragione che introduce una misura di flessibilità, ma, in seguito, sorge un problema diverso. Il *fiscal compact* dà alla Corte GUE la titolarità di accertarsi se gli Stati hanno provveduto a uniformare le disposizioni del pareggio di bilancio in modo corretto. Se uno Stato decide di non inserire la *regola aurea di bilancio* nella propria *costituzione*, ma in una legge di natura diversa – ovvero in quell'ordinaria –, come può la Corte GUE stabilire se a quella norma sia stata assegnata un sufficiente grado di rigore nella sfera dell'ordinamento interno? La difficoltà è duplice. In primo luogo, è arduo stabilire quale sia il livello minimo di rigore. Il trattato non fornisce dei criteri per fissare ciò. In secondo luogo, qualunque sia il livello di rigidità, come deciderebbe la Corte GUE se fosse soddisfatto in un particolare caso? L'analisi dipende da un insieme complesso di fattori. I formali requisiti, che devono essere soddisfatti per mutare una disposizione legislativa, vanno dal punto di vista delle caratteristiche

---

<sup>40</sup> L'art. 3.2 prevede l'incorporazione di tale regola: “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito”.

politiche, sociali e culturali di ogni Stato. Richiedendo i 2/3 della maggioranza in parlamento per cambiare una legge, ad esempio, potrebbe essere un impedimento non da sottovalutare in uno Stato, ma un ostacolo semplice da superare in un altro Stato.

5. Un secondo gruppo di problemi, che sarà necessario affrontare, concerne il rapporto tra i vincoli fiscali che il *fiscal compact*, da un lato, e le disposizioni di austerità che le *costituzioni nazionali* o altre norme includono di rispettare il requisito di recepimento, dall'altro.

Si consideri uno Stato che decida di uniformare o accogliere il *fiscal compact* nella *carta costituzionale* di riferimento. Una disposizione costituzionale potrebbe avere la seguente dicitura: lo Stato non oltrepasserà i limiti del deficit/debito pubblico, determinato dal TSCG. La clausola potrebbe effettivamente essere maggiormente vasta sino a includere tutti i vincoli di bilancio determinati a livello europeo. Questo ha il vantaggio per il fatto che ogni futuro mutamento nell'ambito dell'UE viene automaticamente uniformato nella *costituzione*.

Analizziamo l'introduzione del vincolo di bilancio nella costituzione italiana, a titolo di esempio. Negli ultimi anni, si è manifestata una diffusa e crescente insoddisfazione nei riguardi del funzionamento della *governance* della finanza pubblica italiana, cagionata da una sua limitata capacità a svolgere le funzioni di conseguimento degli obiettivi di bilancio a esso assegnate, e della scarsa attitudine a realizzare gli analoghi scopi di controllo degli andamenti del debito.

L'intervento del legislatore costituzionale, a modifica dell'articolo 81, ha avuto il fine di riportare in condizioni di sostenibilità la finanza pubblica italiana. Pur con tale fine di medio e lungo periodo, i tempi di approvazione della legge costituzionale hanno risentito delle pressioni provenienti dalla situazione di crisi finanziaria internazionale degli ultimi anni, e dall'appartenenza all'Unione europea.

Infatti, nel complesso quadro congiunturale che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2008 ed è sfociato nella crisi dei debiti sovrani, con il patto *Euro Plus*<sup>41</sup>, siglato nel marzo 2011, è maturato l'impegno degli Stati membri ad adottare regole fiscali nazionali, coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti. Nello stesso tempo, l'Unione Europea ha esercitato un crescente ruolo, risultato poi nel *fiscal compact* (*Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria*), per l'imposizione di regole vincolanti le politiche di bilancio degli Stati

---

<sup>41</sup> Il *Patto Euro Plus* (o Patto Euro +, inizialmente chiamato anche *patto di competitività* e poi *Patto per l'euro*) è un piano del 2011 in cui alcuni stati membri dell'Unione europea si sono assunti impegni concreti per un elenco di riforme politiche che hanno lo scopo di migliorare la forza fiscale e la competitività di ciascun paese.; G. CONTALDI, *Aiuti di Stato e crisi economica internazionale*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Ed. Scientifiche, Napoli, 2011, p. 710 ss.; J. C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013, p.143 ss.

membri dell'UE. Quest'azione ha indotto i legislatori di diversi Paesi europei, tra cui l'Italia, a intervenire sulle regole costituzionali in tema di bilanci pubblici<sup>42</sup>. La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 ha, dunque, rivisto la disciplina dei bilanci pubblici, introducendo il principio del pareggio di bilancio strutturale. Questa riforma era dovuta, per affronta-re il rischio di insostenibilità delle finanze pubbliche conseguente al perdurante elevato livello di debito pubblico accumulato negli ultimi anni<sup>43</sup>.

In particolare, con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, sono stati novellati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, inserendo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, c.d. pareggio di bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dai dispositivi dell'UE<sup>44</sup>.

Il principio del pareggio è contenuto nel novellato articolo 81, il quale enuclea, al 1° paragrafo, che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico.

Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, alla regola dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo ricorso all'indebitamento, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che, ai sensi dell'articolo 5° della legge costituzionale, possono consistere in gravi

---

<sup>42</sup> The Spanish Constitution, for example, establishes two different tracks of constitutional amendment. A relatively easy procedure (regulated in Article 167) applies as a general rule, while a more burdensome procedure (regulated in Article 168) needs to be followed when certain core parts of the Constitution are affected. Spain elected to put the austerity principle in the easier-to-amend part of the Constitution. The reason for this is connected to the symmetry between enactment and amendment. For the principle of austerity to be covered by the special amendment process of Article 168, it needs to be introduced through that same process. It is not possible to use the easy procedure of Article 167 to introduce the golden rule in the Constitution, and then establish that for that rule to be modified in the future the more difficult procedure of Article 168 will have to be followed. C.E., B.O.E. n. 167-68, Dec.29, 1978. A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio* (11/10/2011), in *AIC*, n. 4/2011; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari* (29/2/2012), in *AIC*, n. 1/2012; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"* (17/4/2012), in *AIC*, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"* (8/5/2012), in *AIC*, n. 2/2012; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio* (5/6/2012), in *AIC*, n. 2/2012.

<sup>43</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012, 4 s.

<sup>44</sup> T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), vol. III, Torino, Utet, 2006, 2728 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010, 1221 ss.

recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Per limitare e rendere straordinario il ricorso all'indebitamento connesso a eventi eccezionali, il 2° paragrafo dell'articolo, di cui si sta trattando, prevede che esso sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere in conformità a una procedura aggravata, che determina un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo terzo paragrafo dell'articolo 81 enuncia che ogni legge – ivi inclusa la legge di bilancio che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale –, che importi nuovi o maggiori oneri, provvede ai mezzi per farvi fronte. Il quarto paragrafo presente nello stesso articolo conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dai due rami del Parlamento. Il quinto paragrafo conferma la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi. Ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della *costituzione*, la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri, che mirino ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, sono demandati a una apposita legge che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Senato e della Camera. Con esatta novella all'articolo 97 della *costituzione*, il vincolo di garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico è esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, in conformità con l'ordinamento dell'UE, cui la norma costituzionale espressamente rinvia<sup>45</sup>.

Circa la disciplina di bilancio degli enti decentrati, la legge costituzionale apporta modifiche all'articolo 119 della *costituzione*, per specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è garantita nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevedendo al contempo che tali enti sono obbligati a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE. Con una modifica al sesto paragrafo dell'articolo 119, viene, inoltre, precisato che il ricorso all'indebitamento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La legge costituzionale ha altresì novellato l'articolo 117 della *costituzione*, inserendo la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, tra quelle sulla quale lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

Infine, successive disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i principi cui dovrà attenersi la suddetta legge rinforzata oggetto di approvazione a maggioranza qualificata, la quale dovrà disciplinare, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa

---

<sup>45</sup> N. GRASSO, *L'obbligo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *La "Strana crisi italiana"*, A. DE PALMA (a cura di), Cacucci, Bari, 2013, p.139 ss.

autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale dovranno essere attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; si prevede, inoltre, nel *Compendio di contabilità di Stato e degli enti pubblici* via costituzionale, che alle Camere sia affidata la funzione di controllo sulla finanza pubblica – con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni – da esercitare secondo modalità da definire con i rispettivi regolamenti<sup>46</sup>. Così, anche quando gli Stati utilizzano una formula relativamente semplice per incorporare i principi e le regole europee, alcune complicazioni possono facilmente sorgere.

Se gli Stati non utilizzano la formula semplice, ma, invece, congelano parte del contenuto delle attuali norme europee in materia di austerità, poi un nuovo problema si pone. Che cosa può accadere, se le norme europee diventano meno stringenti in futuro? Gli Stati sarebbero ancora sotto il dovere di rispettare l'insieme vincolante di norme interne, come problema di diritto costituzionale, fino a quando non sono modificati per essere in armonia con le norme europee. Questo suggerisce che si potrebbe finire, introducendo troppa rigidità, nel sistema nel suo complesso. Il diritto primario dell'UE (così come i trattati, come il *fiscal compact*) è già molto difficile da modificare. Qualsiasi decisione di allentare le limitazioni di disavanzo e debito in futuro richiede un processo complicato a livello europeo per modificare le disposizioni del trattato<sup>47</sup>. Se, inoltre, gli Stati devono cambiare le loro costituzioni nazionali, come le normative europee vengono modificate, il livello complessivo della durezza del sistema potrebbe essere troppo alto.

Qualunque sia la formula d'integrazione che viene utilizzata, un'altra questione, che deve essere affrontata, riguarda la distribuzione del lavoro tra i giudici nazionali e la Corte GUE. Quando i giudici nazionali sono chiamati a decidere, se le decisioni di bilancio a livello nazionale sono in conformità con il *Golden rule*, possono eludere la Corte GUE sulla base del fatto che essi stanno applicando una disposizione della *costituzione* nazionale? Questa sarebbe una regressione. La lettura migliore è che, a dispetto del suo essere costituzionalizzato, la *regola aurea di bilancio* conserva il suo carattere come parte del diritto dell'UE. Il problema, tuttavia, è che, com'è ben noto, il *fiscal compact* non fa parte del diritto dell'Unione, e non gode dei benefici di effetto diretto e di primato<sup>48</sup>. È senza dubbio che l'ordinamento giudiziario

---

<sup>46</sup> C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, p.IX ss.

<sup>47</sup> P. Ó BROIN, *how to change the EU treaties: an overview of revision procedures under the treaty of Lisbon*, in *Center for European policy studies*, 2010, policy brief no. 215, p.1 ss.

<sup>48</sup> 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

interno possa impiegare la procedura di rinvio pregiudiziale per cercare una guida interpretativa della Corte GUE. Le cose cambierebbero se, come anticipato, il *fiscal compact* finisse per diventare parte del quadro giuridico dell'UE, come più volte è stato sottolineato. Poi la Corte GUE ha facoltà di rispondere alle questioni preliminari inviate dai giudici nazionali. Finché ciò accadrà, il *fiscal compact* è a un passo verso una modalità intergovernativa di risolvere i problemi, quello che emargina la Corte GUE<sup>49</sup>.

Fin dall'inizio, l'Unione europea si è basata su una struttura politica e giuridica complessa. È stato stabilito un forte legame tra le istituzioni dell'Unione europea e quelle a livello nazionale. Il diritto dell'UE ha sempre avuto bisogno del supporto del diritto nazionale da attuare da parte dei giudici nazionali in molti ambiti. Questa caratteristica del sistema ha portato gli studiosi a discutere circa l'esistenza di una pluralità di ordinamenti, che interagiscono in modi complessi. Non vi è alcun principio semplice che spiega il rapporto tra diritto dell'UE, le *costituzioni* nazionali, e il resto del diritto interno. La disposizione contenuta nel nuovo *fiscal compact*, che insiste sul fatto che gli Stati devono uniformare la *regola aurea di bilancio* nella *costituzione* (o in norme di effetto equivalente), è un nuovo passo che introduce complicazioni inutili senza cedere benefici sostanziali. Un percorso più lineare, a parere di chi scrive, sarebbe dovuto essere intrapreso. L'autorità della Commissione europea e la Corte GUE sarebbe dovuta essere ampliata in modo più radicale ai fini del controllo delle decisioni di bilancio degli Stati. Le Costituzioni nazionali non possono offrire l'aiuto che sembra essere necessario, per sostenere i principi di austerità sanciti dalle normative europee.

---

trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (art.16 *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance*).

<sup>49</sup> M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico dell'UE*, in *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, n.23/2013, p.15 ss; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2013, p.339 ss.; M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la Governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, p.1 ss.