



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO



Istituto Affari Internazionali

**GRUPPO DI RIFLESSIONE CSF-IAI SUL
FISCAL COMPACT**

Torino - Vigna di Madama Reale

4 maggio 2012

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel.: +39 011.6705024
Fax: +39 011.6705081

www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Via Angelo Brunetti, 9
00186 Roma

Tel.: +39 06.3224360
Fax: +39 06.3224363

www.iai.it
iai@iai.it

Indice

Partecipanti	pag. 4
Temi e Relatori proposti	5
Gian Luigi Tosato - <i>L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione</i>	6
Lucia Serena Rossi - <i>"Fiscal Compact" e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE</i>	13
Giuseppe Martinico - <i>La questione irrisolta della legittimazione degli atti e decisioni del Nuovo Trattato</i>	19
Alberto Majocchi - <i>Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale</i>	27
Michele Comelli - <i>Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue</i>	33
Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la <i>governance</i> nell'unione economica e monetaria	39

NB Tutti i testi sono da considerare *draft paper*, da non citare senza il permesso dell'autore.

Partecipanti

(al 30.04.12)

Yves Bertoncini

Segretario Generale di *Notre Europe* (Parigi)
ybertoncini@notre-europe.eu

Gianni Bonvicini

Vicepresidente Vicario dello IAI
g.bonvicini@iai.it

Flavio Brugnoli

Direttore del CSF
direttore@csfederalismo.it

Michele Comelli

Responsabile di ricerca dello IAI
m.comelli@iai.it

Elena Flor

CSR Manager - Intesa Sanpaolo SpA
elena.flor@intesasanpaolo.com

Ettore Greco

Direttore dello IAI
e.greco@iai.it

Alfonso Iozzo

Consigliere del CSF; Vicepresidente della
Fondation Internationale Triffin
alfonsoiozzo@gmail.com

Lucio Levi

Università di Torino; Consigliere del CSF
lucio.levi@unito.it

Alberto Majocchi

Università di Pavia; Consigliere del CSF
alberto.majocchi@unipv.it

Giuseppe Martinico

Ricercatore del CSF; García Pelayo Fellow
del *Centro de Estudios Políticos y
Constitucionales* (Madrid)
martinico@csfederalismo.it

Anna Mastromarino

Università di Torino; Ricercatrice del CSF
anna.mastromarino@unito.it

Antonio Mosconi

Presidente del Centro Einstein di Studi
Internazionali (CESI)
antonio.mosconi@gmail.com

Antonio Padoa-Schioppa

Università di Milano; Consigliere del CSF
antonio.padoaschioppa@unimi.it

Roberto Palea

Presidente del CSF
roberto.palea@studiopalea.it

Stefano Piperno

Vice Direttore e Responsabile Area di ricerca
Politiche Pubbliche - IRES Piemonte
piperno@ires.piemonte.it

Lucia Serena Rossi

Università di Bologna - Direttore Centro
Interdipartimentale Ricerche Diritto Europeo
lsrossi@cirdce.unibo.it

Nicolò Russo Perez

Program Manager - Compagnia di San
Paolo
nicolo.russoperez@compagnia.torino.it

Gian Luigi Tosato

Sapienza Università di Roma; Membro del
Comitato Esecutivo dello IAI
mail@studiotosato.it

Francesco Tufarelli

Capo di Gabinetto del Ministro per gli Affari
europei
f.tufarelli@governo.it

*Si ringraziano Paolo Caraffini (CSF) ed Elisabetta Farroni (IAI)
per il contributo organizzativo*

Temi e Relatori proposti

1. Il ruolo delle istituzioni e organismi comuni nell'esecuzione delle funzioni previste dal Nuovo Trattato (Commissione, Consiglio, Bce, Corte di Giustizia, ecc.). Quali nuovi organismi e regole di *governance* sono previste nel Nuovo Trattato (Eurosummit, maggioranza qualificata rovesciata, entrata in vigore a 12, ecc.)? Compatibilità e differenze con il sistema decisionale e l'assetto normativo ed istituzionale dell'Ue. Verso un nuovo sistema di *governance* della zona euro?

(Gian Luigi Tosato)

2. Le prospettive di integrazione differenziata dopo il Fiscal Compact. I passaggi necessari per favorire "l'assorbimento" del Nuovo Trattato in quello di Lisbona. Questione aperta: una cooperazione rafforzata o un "*core group*" distinto dal resto dell'Ue? Quali gli scenari più probabili e/o preferibili?

(Lucia Serena Rossi)

3. La questione irrisolta della legittimazione degli atti e decisioni del Nuovo Trattato. Quale ruolo per il PE e per i Parlamenti Nazionali? Quali interpretazione e limiti attribuire all'art. 13? Quali strumenti o procedure utilizzare per superare questi limiti? Possibili riferimenti al dibattito *input legitimacy* versus *output legitimacy*.

(Giuseppe Martinico)

4. Il Fiscal Compact strumento sufficiente per salvare la zona euro? Oltre la disciplina fiscale, quale ruolo per la crescita economica? Quali articoli del Nuovo Trattato possono essere utilizzati per la crescita? Quale ruolo per la Banca Centrale e quali nuovi strumenti finanziari? Quale coalizione stati/istituzioni per convincere la Germania alla crescita?

(Alberto Majocchi)

5. Il contributo dell'Italia alla "comunitarizzazione" del Nuovo Trattato e alle decisioni per favorire la crescita. Quale l'interesse e la strategia per recuperare la Gran Bretagna? Con quali paesi cercare il *coalition-building*, anche alla luce dei possibili sviluppo politici futuri (es. elezioni presidenziali in Francia).

(Michele Comelli)

L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione

(Prima bozza del *paper*)

1. Lo studio si propone di esaminare l'impatto sulle istituzioni dell'Unione delle recenti misure adottate per fronteggiare la grave crisi economico – finanziaria in Europa. Interessa in particolare verificare in quale misura sia fondata la tesi secondo cui ne sarebbe derivato un declassamento delle istituzioni sovranazionali dell'Unione e del metodo comunitario rispetto alle istituzioni e al metodo intergovernativi. Ai fini dell'indagine ora delineata si prenderanno in considerazione i seguenti atti (adottati tra il maggio 2010 e il marzo 2012): (i) l'istituzione dell'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM); (ii) la istituzione della *European Financial Stability Facility* (EFSF); (iii) il Patto *Euro Plus*; (iv) la modifica dell'art.136 TFUE; (v) il c.d. Six Pack; (vi) il c.d. *Fiscal Compact*; (vii) la creazione dell'*European Stability Mechanism* (ESM).

2. Se si ha riguardo alle loro basi giuridiche, gli atti in questione sono riconducibili a due distinte categorie: alcuni si collocano all'interno, altri all'esterno del diritto dell'Unione. Nella prima categoria rientrano il *Six Pack*, l'istituzione dell'EFSM e la modifica dell'art.136 TFUE; nella seconda tutti gli altri atti, sia pure con qualche particolarità per quel che riguarda l'EFSF e il Patto *Euro Plus*. Alla prima categoria appartengono anche altri provvedimenti, che non sono qui presi in esame (almeno per il momento); mi riferisco in particolare a quelli istitutivi dello *European Systemic Risk Board* (ESRB), della *European Banking Authority* (EBA), della *European Securities and Markets Authority* (ESMA), della *European Insurance and Occupational Authority* (EIOPA).

3. Il *Six Pack* comprende 5 regolamenti e una direttiva; si tratta, in sintesi, di un pacchetto di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di Stabilità e Crescita (PSC), costituito dai regolamenti 1466 e 1467 del 1997. Due regolamenti del *Six Pack* (il 1173 e il 1174/2011) si fondano sull'art. 136 TFUE, una norma valida solo per l'Eurogruppo; i loro effetti si producono quindi solo per gli Stati euro. Gli altri tre regolamenti e la direttiva valgono per tutti gli Stati membri: i regolamenti 1175 e 1176/2011 si richiamano all'art. 121 par. 6, il regolamento 1177/2011 e la direttiva 85/2011 all'art.126 par. 14 (il primo al comma 2 di questa disposizione, la seconda al comma 3).

4. EFSM, EFSF, ESM sono tre sigle che designano fondi creati a sostegno di Stati membri in crisi. I primi due (rispettivamente di 60 e 440 milioni di euro) sono temporanei e destinati ad essere assorbiti nel terzo (un fondo di 750 milioni di euro). Preme qui rilevare la loro diversa base giuridica: l'atto istitutivo dell'EFSM è un regolamento (il 407/2010), che si basa sull'art. 122 par.2 TFUE e si colloca dunque all'interno dell'Unione. La creazione dell'EFSF e dell' ESM è avvenuta invece al di fuori dell'Unione, tramite accordi di diritto internazionale, che gli Stati euro hanno concluso in quanto soggetti di tale diritto. EFSF e ESM si diversificano tuttavia per alcuni aspetti: lo strumento operativo dell'EFSF è una società di diritto lussemburghese; per contro, l'accordo ESM istituisce un vero e proprio ente finanziario di diritto internazionale. Inoltre, l'entrata in vigore dell'EFSF è subordinata al perfezionamento delle procedure nazionali di approvazione da parte di tutti gli Stati euro; nel caso dell'ESM, basta la ratifica di tanti Stati che rappresentino almeno il 90% del capitale sottoscritto.

5. La modifica dell'art. 136 TFUE è stata in qualche modo prodromica alla istituzione dell'ESM. Si è ritenuto (probabilmente a torto) che una norma apposita fosse necessaria per autorizzare la creazione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi (il fondo EFSF è dichiaratamente temporaneo). Per la modifica si è fatto ricorso alla procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48 par. 6 TUE. La vicenda si è svolta dunque regolarmente all'interno del diritto UE.

6. Al di fuori del diritto UE si collocano invece – come già detto - il Patto *Euro Plus* e il *Fiscal Compact*. Il primo è stato concluso da 23 Stati (i 17 dell'euro più altri 6) a margine del Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011. Mira a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati partecipanti e la loro convergenza verso più alti livelli di competitività. Il suo contenuto è di tipo programmatico; non ne derivano impegni vincolanti sul piano strettamente giuridico. Questo spiega perché la sua entrata in vigore non sia soggetta alle ratifiche nazionali. Il Patto *Euro Plus* può in qualche modo ricondursi alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata.

7. Il *Fiscal Compact* (formalmente, *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* - TSCG) è un accordo di diritto internazionale sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, tutti ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. Detta una disciplina di bilancio in gran parte confermativa delle regole del *Six Pack*. Il TSCG entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, se a quella data sarà stato ratificato da non meno di 12 membri della zona euro.

8. Completata la rassegna e l'inquadramento giuridico degli atti in esame, si può passare a valutarne l'impatto sul sistema istituzionale dell'Unione. Il discorso è abbastanza semplice per quel che riguarda le misure basate sul diritto della UE. La loro adozione ha rispettato i requisiti di procedura e sostanza posti dai Trattati. La modifica dell'art. 136 TFUE è avvenuta con decisione del Consiglio europeo, previo parere della Commissione, del PE e della BCE; e ciò in conformità alla procedura di revisione semplificata dell'art. 48 par. 6. I regolamenti e la direttiva del *Six Pack* sono stati varati talora in base alla procedura legislativa ordinaria (proposta della Commissione, decisione congiunta del Consiglio e del PE), talora in forza di una procedura speciale (in genere, proposta della Commissione, parere del PE e della BCE, decisione del Consiglio). In ogni caso si sono seguite puntualmente le prescrizioni rilevanti per ciascun atto. Con procedura legislativa ordinaria sono stati presi i regolamenti 1173, 1174, 1175 e 1176/2011; con procedura speciale (legislativa e non), il regolamento 1177/2011 e la direttiva 2011/85, nonché il regolamento 407/2010 istitutivo dell'EFSM.

9. Gli atti ora riferiti riflettono, nel bene e nel male, la normale dialettica istituzionale dell'Unione. Non si può dire, dunque, che abbiano influito negativamente sul metodo comunitario e sulle istituzioni sovranazionali. Se il PE non esercita un ruolo decisionale pieno in materia economica e finanziaria, questo dipende dall'attuale struttura dei Trattati; non si può imputare all'atteggiamento dei governi in tempo di crisi. Analogamente, se la Commissione non ha sempre svolto un ruolo incisivo, se talora è apparsa al rimorchio della Presidenza del Consiglio Europeo, di nuovo questo è da imputare alla stessa Commissione. Poteva fare un uso più attivo dei poteri ad essa conferiti. Si noti, anzi, che i regolamenti del *Six Pack* introducono il sistema del "*reverse voting*", per cui una raccomandazione o proposta della Commissione si intende adottata dal Consiglio se questo non la respinge a maggioranza qualificata. Non siamo ancora alla versione più ortodossa del metodo comunitario, alla proposta della Commissione emendabile dal Consiglio solo all'unanimità. Ma non ne siamo molto lontani, data la difficoltà di coagulare una maggioranza qualificata. Certo è che, almeno sulla carta, il ruolo della Commissione ne esce notevolmente rafforzato in questioni di particolare rilievo, quali l'accertamento di disavanzi eccessivi e di squilibri macroeconomici.

10. Le valutazioni risultano più complesse se si passa alle misure adottate tramite accordi internazionali al di fuori del diritto dell'Unione. Al riguardo mi pare che ci si debba porre, nell'ordine, un triplice ordine di questioni. Ci si deve chiedere (i) se fosse necessario uscire dal diritto dell'Unione, (ii) se le misure adottate siano compatibili con

tale diritto, (iii) se si è creato un sistema parallelo ispirato a logiche diverse. Su queste basi si potrà trarre poi qualche conclusione in ordine agli effetti sulla struttura istituzionale UE.

11. In relazione al *Fiscal Compact*, la necessità di ricorrere ad un trattato separato è discesa dalla nota opposizione di due Stati. In effetti, la procedura di revisione dei Trattati UE esige il consenso di tutti; e nemmeno era praticabile la soluzione dell'*opting out*, data la richiesta britannica di contropartite inaccettabili. Non tutte le norme del *Fiscal Compact* avrebbero peraltro richiesto una revisione dei Trattati. Questo è vero per la regola del pareggio di bilancio, da recepire negli ordinamenti nazionali “preferibilmente” a livello costituzionale. Lo è molto di meno per altre regole, che hanno valore prevalentemente confermativo della disciplina del *Six Pack* o avrebbero potuto essere decise in base ai poteri normativi già spettanti all’Unione. Qui subentra tuttavia un profilo formale e politico ad un tempo. L’inserimento delle regole nel *Fiscal Compact* provoca un loro “irrigidimento”, nel senso che possono essere modificate solo con il consenso di tutti gli Stati contraenti; detto in altro modo, a ciascuno Stato è attribuito un diritto di veto. Ed è questo il chiaro messaggio che si voleva inviare all’elettorato di alcuni Paesi (Germania, *in primis*).

12. Si è usciti dal sistema UE anche per la creazione dei fondi di salvataggio EFSF e ESM. Era necessario? Ad escluderlo, non varrebbe invocare la circostanza che il fondo EFSM è stato istituito con regolamento *ex art.122 par. 2 TFUE*. In quel caso le risorse provenivano dal bilancio dell’Unione e di per sé sole erano insufficienti. Per reperire risorse aggiuntive, non era dato reperire uno strumento *ad hoc* all’interno dei Trattati. Tanto più che gli Stati contributori volevano mantenere un controllo sull’uso dei fondi, subordinandolo ad una decisione unanime. La via di un accordo separato è apparsa quindi ineludibile. Vi è da chiedersi, tuttavia, se non si potesse procedere diversamente dopo la modifica dell’art. 136 TFUE. A ben vedere, una volta autorizzata – in forza di tale modifica – la creazione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria, l’ESM poteva forse essere istituito sulla base dello stesso art. 136 TFUE.

13. Qualche dubbio può porsi anche in relazione al Patto *Euro Plus*. Qui il ricorso all’art. 136 TFUE era escluso per l’apertura dell’accordo ad altri Stati oltre a quelli dell’area euro. Ma si poteva pensare ad una soluzione all’interno del diritto UE sotto forma di cooperazione rafforzata. Senonché sono noti i pesanti condizionamenti, di procedura e sostanza, all’impiego di tale strumento. Questo spiega la sua scarsa attrattiva in termini generali, e ancor di più quando la rapidità dell’azione costituisce un’esigenza preminente. Resta tuttavia il carattere programmatico del Patto, che si affida alla *soft law*

(metodo di coordinamento aperto), piuttosto che ad impegni giuridicamente vincolanti e sanzionabili.

14. La conclusione di accordi extra-UE non presenta di per sé elementi di illiceità. Il diritto internazionale dei trattati consente la modifica di un accordo multilaterale solo fra alcune delle parti; richiede però che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti (Convenzione di Vienna del 1968, art. 41). Alle stesse condizioni può dirsi rispettato anche l'obbligo di leale collaborazione che vincola tutti gli Stati membri (art. 4 par. 3 TUE).

15. Qualsiasi violazione del diritto UE sembra esclusa *in radice* nei riguardi del *Fiscal Compact*. Le sue norme – lo richiede l'art. 2 dell'accordo – devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono essere applicate solo se compatibili con tale diritto. Per la verità non pare che problemi di questo tipo siano rilevabili nel *Fiscal Compact*. Ma anche se ci fossero, sarebbero facilmente superabili in via di interpretazione o di disapplicazione delle norme incompatibili. Una disposizione analoga all'art. 2 del *Fiscal Compact* non si rinviene negli altri accordi extra-UE. Ma la si può considerare in qualche modo implicita; e, in ogni caso, un'analisi del Patto *Euro Plus* e degli accordi EFSF e ESM non rivela la presenza di norme in contrasto con il diritto UE. In definitiva, un'ipotesi di illiceità degli accordi in esame non può ricondursi al loro contenuto. Dovrebbe fondarsi sul fatto stesso che si è proceduto al di fuori dell'ordine giuridico dell'Unione. Ma, come si è avuto modo di accennare, questa circostanza non è di per sé illecita se si rispettano certe condizioni.

16. E' da escludere, in base a quel che precede, che gli accordi considerati comportino sottrazioni o menomazioni alle competenze delle istituzioni UE. Vi si oppone prima di tutto una ragione giuridica: un atto extra-UE non può modificare le norme di un ordinamento al quale è estraneo. Il *Fiscal Compact* e gli altri accordi in esame contengono bensì una pluralità di riferimenti alle istituzioni dell'Unione e alle loro funzioni in base ai Trattati. Ma si guardano bene dall'apportarvi limiti o deroghe. E' vero piuttosto il contrario, vale a dire che essi tendono ad utilizzare tali funzioni e ad attribuirne di nuove. Si pone quindi il quesito se e in quale misura siano ammissibili sviluppi di questo tipo.

17. In principio la risposta deve essere negativa. Gli accordi in discorso si collocano all'esterno del sistema dell'Unione; non possono utilizzare le sue istituzioni, né attribuire ad esse ulteriori competenze, anche se compatibili con quelle dei Trattati. Le istituzioni dell'Unione sono chiamate a svolgere unicamente funzioni e compiti ad esse attribuiti dal

diritto dell'Unione; non hanno titolo per spingersi al di fuori di questo ambito, ad operare all'interno di un sistema normativo ad esse estraneo. Il divieto per gli Stati membri e per le istituzioni vale tuttavia fino a che non sia lo stesso diritto UE a consentirne il superamento.

18. Una previsione del genere è contenuta nell'art. 273 TFUE, che autorizza la Corte di giustizia a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri "in connessione con l'oggetto dei Trattati". Questa norma si presta a qualche dubbio interpretativo. A me pare tuttavia ragionevole ritenerla applicabile agli accordi in esame. L'attribuzione di competenza alla Corte di cui all'art. 8 del Fiscal Compact e all'art.37 del Trattato ESM deve quindi considerarsi legittima. Lo stesso dicasi per l'art. 16 del *Framework Agreement* relativo all'EFSF, che abilita la Corte a pronunciarsi su contenziosi tra Stati euro connessi al funzionamento dell'accordo. Non esistono altre previsioni dei Trattati che svolgano la medesima funzione dell'art.273 TFUE. Per la verità ci sarebbe la disciplina delle "cooperazioni rafforzate", la quale consente l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione per iniziative non estese a tutti gli Stati membri. Ma questa disciplina si applica ad iniziative poste in essere all'interno del diritto dell'Unione, non a quelle come le nostre che si collocano al di fuori dei Trattati.

19. In assenza di una previsione dei Trattati a portata generale, può intervenire volta per volta un'autorizzazione *ad hoc*. A questo fine ci vuole il consenso anche dei Paesi che non partecipano ad una singola iniziativa. In tal caso si ha una sorta di cooperazione rafforzata al di fuori del diritto UE, ma con il disco verde da parte di tutti gli Stati membri. Questa ipotesi si verifica a proposito del Trattato ESM. Le funzioni, nuove e aggiuntive, ivi attribuite alla Commissione e alla BCE sarebbero di per sé illegittime. Ma il preambolo dà atto (al considerando n.10) che esse sono state debitamente autorizzate da tutti i governi nazionali, per cui divengono inattaccabili. Manca un' analoga autorizzazione con riguardo al precedente Agreement EFSF, che pure affida alla Commissione e alla Bce compiti simili a quelli attribuiti in ambito ESM. Proprio la somiglianza dei compiti nei due casi fa tuttavia pensare ad una autorizzazione implicita, ovvero che l'autorizzazione successivamente rilasciata per l'ESM funga da sanatoria retroattiva per l'EFSF.

20. Il Fiscal Compact contiene ripetuti riferimenti a funzioni e compiti delle istituzioni dell'Unione. Quelli relativi alla Corte di giustizia sono autorizzati – come già detto – dall'art. 273 TFUE. Per il resto, manca un consenso esplicito come quello che caratterizza l'ESM; e neppure si può ipotizzare un nullaosta implicito tipo EFSF, data la posizione antagonista assunta dal Governo britannico. Si prospetta dunque una preclusione

all'utilizzo delle istituzioni dell'Unione al di fuori dei compiti da esse ordinariamente svolti in base ai Trattati. Il funzionamento del Fiscal Compact non è destinato tuttavia a bloccarsi, né a giustificare contenziosi da parte degli Stati non partecipanti. La ragione di ciò risiede nella natura del Fiscal Compact. Le sue norme rendono più rigorosi taluni obblighi già esistenti nel diritto UE (art. 3: tetto ai disavanzi, regola del pareggio di bilancio nel diritto interno, meccanismi correttivi automatici); sollecitano gli Stati contraenti ad utilizzare certi meccanismi dei Trattati (art. 10: ricorso alle cooperazioni rafforzate e alle misure ex art. 136 TFUE); li obbligano a sostenere e dare seguito alle raccomandazioni e proposte della Commissione in talune materie (art. 7: in tema di procedura per disavanzi eccessivi; art. 8: nel caso di mancato recepimento della regola sul pareggio di bilancio). Complessivamente, il Fiscal Compact si limita a dettare regole di condotta più restrittive per gli Stati partecipanti, senza peraltro alterare le normali competenze delle istituzioni dell'Unione.

21. I rilievi che precedono attengono essenzialmente al titolo III del Fiscal Compact, che ne costituisce la parte centrale. La denominazione del TSCG parla tuttavia, oltre che di "Stabilisation", anche di "Coordination" e "Governance" nell'unione economica e monetaria. Al coordinamento è dedicato il titolo IV, mentre della governance si occupa il titolo V. Le poche norme del titolo IV hanno scarso rilievo ai fini della presente indagine; le più significative riguardano il proposito già citato di ricorrere alle cooperazioni rafforzate e all'art. 136 TFUE, nonché l'impegno di discutere *ex ante* le riforme economiche nazionali più significative. Si tratta di impegni privi di obbligatorietà giuridica, non diversamente da quelli contenuti nel Patto *Euro Plus* (che si propone peraltro obiettivi più ambiziosi). Si ripete in qualche modo la vicenda del PSC, centrato sui problemi di stabilità monetaria e con poco o nulla sulla crescita.

22. Maggiore interesse ai nostri fini presenta il titolo V relativo alla governance nella zona euro (non nell'unione economica e monetaria come suggerisce la denominazione del TSCG). Qui è prevista l'istituzione di un nuovo organismo, il Vertice euro (Euro Summit), di cui si regola composizione, compiti e funzionamento. In sintesi, fanno parte di questo organismo i capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro, più il presidente della Commissione. Il Vertice ha un suo presidente, si riunisce almeno due volte all'anno e discute delle questioni strategiche della zona euro. Alle riunioni del Vertice è stabilmente invitato il presidente della BCE e possono essere invitati il presidente del PE e il presidente dell'Eurogruppo. Il PE è sistematicamente informato dei preparativi ed esiti delle riunioni del Vertice dal presidente di quest'ultimo.

23. Il titolo V contiene un'importante integrazione dei Trattati relativamente alla struttura istituzionale della zona euro. L'unica indicazione dei Trattati in materia è quella contenuta nel Protocollo (n. 14) sull'eurogruppo, che prevede riunioni informali dei ministri degli Stati euro. Nella pratica queste riunioni si sono rafforzate con la nomina di un presidente dell'eurogruppo (il lussemburghese Jean-Claude Juncker). Si profila ora una struttura duale, basata sui due organi Vertice ed Eurogruppo, che riproduce il duo Consiglio Europeo/Consiglio dell'Unione. Peraltro, dei due organi, l'uno si colloca all'interno dell'ordinamento dell'Unione (l'Eurogruppo) e l'altro all'esterno (il Vertice). Si ripete in qualche modo la vicenda del Consiglio europeo prima della sua ufficializzazione, solo che allora ne facevano parte tutti gli Stati membri.

24. Non mi pare che si possa ravvisare nel titolo V del *Fiscal Compact* un'incompatibilità con il diritto dell'Unione. L'istituzione del Vertice euro integra la disciplina (carente) dei Trattati, ma non la modifica né pregiudica i diritti degli Stati non euro o di quelli euro eventualmente non contraenti. Resta il problema dell'utilizzo delle istituzioni dell'Unione, alle quali indubbiamente si attribuiscono nuove funzioni. Rispetto al PE non sorgono particolari problemi. Il suo presidente non è obbligato ad accettare l'invito di partecipare alle riunioni del Vertice euro; analogamente il PE potrebbe far sapere di non essere interessato a che lo si relazioni sui lavori del Vertice. Ma non si vede perché dovrebbe farlo, visto che queste previsioni intendono valorizzare (non penalizzare) il ruolo del PE. Il discorso sulla Commissione presenta qualche maggiore criticità. Il suo inserimento quale membro a tutti gli effetti del Vertice sembra formulato in termini cogenti; e questo richiederebbe un'autorizzazione esplicita o, almeno, implicita di tutti gli Stati membri, ciò che abbiamo in precedenza escluso. Qui però, in parziale deroga al precedente assunto, si può forse ipotizzare l'esistenza di un tacito assenso. Depone a favore di questa tesi la circostanza che la governance della zona euro delineata nel *Fiscal Compact* ricalca quasi alla lettera il documento allegato alla Dichiarazione dell'*Eurosummit* del 26 ottobre 2011; e non risultano reazioni negative a tale documento da parte degli Stati non euro.

[Manca la parte finale del lavoro con le conclusioni]

[GLT / 30.4.12]

“Fiscal Compact” e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’UE

Le regole contenute nel Fiscal Compact mirano a rafforzare il Patto di stabilità, il quale era già incluso nei trattati europei sino dal Trattato di Maastricht, e le vigenti procedure per deficit eccessivo (art.5 TSCG), introdotte successivamente. La strada maestra per la sua adozione avrebbe dovuto dunque essere una revisione dei vigenti trattati dell’Unione (TUE) e sul Funzionamento dell’Unione (TFUE).

Tuttavia, a causa del rifiuto del Regno Unito, poi appunto seguito dalla Repubblica Ceca, non è stato possibile percorrere tale strada, la quale avrebbe richiesto la firma e ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Si noti che questi Stati avrebbero potuto tenere un atteggiamento più cooperativo con gli altri senza necessariamente divenire parti del TSCG: sarebbe infatti stato sufficiente consentire a modifiche del TUE e TFUE negoziando appositi protocolli di *opting out* (come avviene attualmente per l’*acquis* Schengen). Il Regno Unito aveva però avanzato durante i negoziati richieste volte a pregiudicare la possibilità di introdurre in futuro una tassa sulle transazioni finanziarie, cosa che gli altri Stati non hanno accettato. D’altro canto, com’è noto, il Fiscal Compact è stato comunque fortemente voluto dalla Germania, non solo per ragioni elettorali, ma anche adottato per rassicurare i mercati finanziari internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei. Tale Stato ha potuto persuadere gli altri ad accettare più stretti vincoli di bilancio, dall’alto del proprio ruolo di maggior contribuente del Fondo Salva Stati (ESM).

Per tali ragioni il TSCG ha preso dunque la via di un’integrazione differenziata, non all’interno del quadro dei Trattati istitutivi (com’è stato il caso delle disposizioni relative all’euro ai tempi del Trattato di Maastricht), ma all’esterno degli stessi.

Si potrebbe a prima vista pensare che il fatto di procedere all’adozione del TSCG solo fra alcuni Stati membri dell’Unione europea, senza la partecipazione di due Stati che nemmeno appartengono alla zona euro, sia pienamente fisiologico, non solo perché esempi di integrazione differenziata fra gli Stati membri dell’UE mediante strumenti di diritto internazionale non sono affatto inediti (si pensi agli accordi di Schengen e di Pruem), ma anche perché il TSCG, rivolto principalmente, anche se non esclusivamente, alla stabilità dell’eurozona, riguarda una materia che per definizione è nata come un’integrazione differenziata fra gli Stati membri dell’Unione europea. Com’è noto, da un lato per entrare a far parte della zona euro è necessario rispettare i parametri fissati dal

Trattato di Maastricht, e all'altro gli Stati che pur rispettando tali parametri non desiderano entrarvi godono di una deroga prevista dai Trattati stessi.

In realtà, il fatto di non aver potuto proseguire in un'integrazione differenziata "interna" al sistema dei Trattati istitutivi, dovendosi invece ricorrere alla via "esterna" del Trattato internazionale, comporta una serie di conseguenze che il presente lavoro cercherà di chiarire. La stretta correlazione con le norme sull'euro e sul patto di stabilità contenute nei Trattati hanno comunque indotto ad agganciare il più strettamente possibile il TSCG al quadro dei Trattati dell'UE, anche se nei limiti imposti dalla natura "esterna" del primo.

Occorre innanzitutto chiarire quale tipo di integrazione differenziata si potrà produrre all'entrata in vigore del TSCG. In realtà già attualmente sia l'euro che la politica economica sono realtà a geometria variabile. Sotto il primo profilo, accanto ai diciassette Stati dell'Eurozona e ai due con deroga (Danimarca e Regno Unito), occorre infatti considerare non solo i rimanenti otto Stati membri dell'Unione europea, ma anche quegli Stati non membri che pure utilizzano l'euro in virtù di accordi internazionali (San Marino, Vaticano e Monaco) o per loro decisione (Montenegro e Kosovo). Sotto il secondo profilo, al c.d. "Patto Europlus", riedizione più stringente del Patto di Stabilità e crescita, adottato nel 2011 aderiscono attualmente tutti gli Stati membri dell'Unione europea salvo il Regno Unito, la Repubblica Ceca, la Svezia e l'Ungheria.

Quello che qui interessa analizzare è tuttavia solo l'effetto di geometria variabile che si produrrà con il Fiscal Compact all'interno dell'Unione europea. Per raffigurare tale situazione si possono immaginare quattro cerchi concentrici: il più interno -e più ristretto- riguarda gli Stati che avranno ratificato il Fiscal Compact, un numero che non può essere inferiore a dodici membri della zona euro, soglia che l'art. 14 par.2 del TSCG prescrive per l'entrata in vigore dello stesso.

Un secondo cerchio, più ampio, riguarda gli Stati dell'eurozona che non ratificheranno il TSCG; tale cerchio è solo potenziale, in quanto nulla esclude che tutti i membri dell'eurozona ratifichino quest'ultimo, ma recenti dichiarazioni di alcuni Stati fanno pensare che non si tratti di un'ipotesi del tutto irrealistica.

Un terzo cerchio riguarda gli Stati non membri della zona euro firmatari del TSCG che lo ratifichino; ad essi, in virtù dell'art.14 par.4 dello stesso, si applicheranno solo le parti III e IV del nuovo Trattato (vale a dire gli artt. 3-11), anche se ovviamente il TSCG sarebbe loro applicato integralmente qualora entrassero nella zona euro. Anche a tali Stati si estende, in particolare, l'impegno di cui all'art.9 TSCG, di cercare di promuovere una posizione unitaria all'interno dell'UE per promuovere il buon funzionamento dell'UEM e la crescita economica, attraverso una rinforzata convergenza e competitività. Almeno una volta l'anno i Capi di Stato e di Governo di questi Stati parteciperanno all'Eurosummit, secondo quanto previsto dall'art.124 del TSCG.

Il quarto cerchio è rappresentato dagli Stati che pur non ratificando il Fiscal Compact siano invece parti del Patto Europlus.

Un ultimo cerchio esterno comprende il Regno Unito e la Repubblica Ceca, ma in esso si potranno situare anche tutti quegli Stati del quarto cerchio che poi non ratifichino il TSCG. Anche quest'ultimo cerchio non è comunque rigidamente circoscritto, in quanto l'art. 15 del TSCG apre quest'ultimo all'adesione degli Stati dell'UE che non lo hanno firmato, sulla base di un semplice deposito dello strumento di accessione dello Stato che intende aderire.

In realtà, all'interno di questa costruzione concentrica, è immaginabile anche un sesto e ancora più ristretto cerchio. L'art. 10 del TSCG prefigura infatti la possibilità che gli Stati aderenti instaurino una cooperazione rafforzata ex artt. 20 TUE e 326 TFUE in materie che siano essenziali per il buon funzionamento dell'area euro, senza arrecare pregiudizio al mercato interno. Quest'ultimo articolo sembra trasformare per gli Stati aderenti al TSCG in un obbligo internazionale quella che per i Trattati UE è solo una opportunità. Tuttavia, poiché per creare una cooperazione rafforzata in seno all'UE sono attualmente sufficienti otto Stati membri, non si può escludere che tale cooperazione avvenga fra in una sfera ancora più ristretta all'interno dei membri del Fiscal Compact.

Occorre poi considerare che il Fiscal Compact è legato (in quanto in un certo senso ne costituisce il contrappeso e il contraccambio) al futuro *European Stability Mechanism* (ESM), il c.d. "fondo salva Stati" che dovrebbe divenire operativo nel luglio 2012, sostituendo l'attuale Fondo europeo di Stabilità Finanziaria. Com'è stato deciso dal Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011, l'ESM sarà stabilito con un Trattato internazionale fra gli Stati dell'eurozona, come un'organizzazione internazionale e avrà sede a Lussemburgo.

La connessione fra i due Trattati emerge nei considerando del TSCG gli Stati contraenti sottolineano che l'accesso ai finanziamenti di tale Fondo sarà possibile solo per gli Stati che abbiano ratificato entro il 1.3.2013 il Fiscal Compact e onorino gli impegni di cui all'art.2.3 di quest'ultimo. Anche se si può discutere sulla capacità di un considerando contenuto nel TSCG di condizionare giuridicamente l'applicabilità dell'ESM, è evidente il suo potere deterrente, poiché gli azionisti di maggioranza del futuro Fondo di Stabilità, non a caso tenaci promotori del Fiscal Compact, avrebbero un'ottima scusa per non ammettere uno Stato agli aiuti del Fondo Salva Stati.

Come si vede, il TSCG può aumentare, con riferimento all'integrazione in materia economica e monetaria, il grado di differenziazione fra gli Stati membri dell'UE, inclusi quelli dell'eurozona. Inoltre, anche nell'ipotesi che tutti i firmatari lo ratifichino, esso

introduce, attorno alla zona euro, una fascia “satellitare” di Stati che pur non condividendo, almeno per il momento, la moneta comune si impegnano a rispettare i vincoli e le procedure di stabilità fissati dal TSCG.

Si noti che gli Stati non appartenenti all’eurozona non possono nemmeno beneficiare del “Fondo salva Stati”. Solo adottando l’euro diverranno membri a pieno titolo anche del Trattato ESM, anche se potrebbero partecipare alle decisioni di quest’ultimo nell’assai improbabile ipotesi che decidano di supportare, dall’esterno, un’operazione di salvataggio di uno Stato dell’eurozona condotta dall’ESM. Ci si può dunque chiedere quale interesse abbiano questi Stati ad agganciarsi ai parametri rigorosi del Fiscal Compact, accettando il “bastone” senza nemmeno la prospettiva della “carota” dell’ESM. La risposta più verosimile va cercata nel desiderio di tali Stati di rassicurare i mercati sulla tenuta della propria valuta nazionale, scoraggiando la speculazione internazionale.

L’impossibilità di ricorrere alla revisione dei Trattati istitutivi ha influenzato sotto molti aspetti la fisionomia del TSCG. Quest’ultimo avrà indubbiamente la conseguenza di aumentare sia il grado di integrazione differenziata all’interno ed all’esterno della zona euro che il metodo intergovernativo.

Ci si può però chiedere se questo Trattato imprima una direzione definitiva nel senso sopra indicato, all’integrazione economica e monetaria e, in ultima analisi, all’Unione europea. La risposta sembra essere negativa.

Lo stesso TSCG (art.16) prevede che dopo cinque anni dalla propria entrata in vigore le Parti contraenti adottino i passi necessari per incorporarne la sostanza nel quadro giuridico dell’UE, nel rispetto delle norme di quest’ultima. Si profila dunque per il Fiscal Compact un percorso simile a quello degli Accordi di Schengen, nati sul piano “esterno”, internazionale, e poi incorporati con i Trattato di Amsterdam all’interno della struttura giuridica dell’Unione europea.

Poiché le modifiche necessarie riguardano la parte III del TFUE e non comportano estensioni di competenze dell’UE (l’euro è fra l’altro competenza esclusiva dell’Unione), per trasformare il TSCG in diritto dell’UE sarà possibile seguire la procedura di revisione speciale di cui all’art 48.6 TUE, dunque senza fare ricorso né ad una Convenzione né ad una Conferenza intergovernativa. Parimenti a quanto è già stato fatto per modificare l’art.136 TFUE, il Governo di uno Stato membro, il PE e la Commissione potranno presentare il relativo progetto al Consiglio europeo, che delibererà all’unanimità previa consultazione del PE, della Commissione e della BCE. La decisione potrà entrare in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali.

E' evidente che, benché la procedura di revisione semplificata comporti rispetto alla procedura di revisione ordinaria un minor ricorso agli organi democratici e meccanismi decisionali più rapidi, l'unanimità richiesta in seno al Consiglio europeo potrebbe continuare a paralizzare l'incorporazione del TSCG. Quanto al Trattato ESM, una sua incorporazione non sembra affatto probabile, poiché, come si è detto, esso mira a stabilire, sulla falsariga del FMI, un'organizzazione internazionale autonoma.

Il TSCG ed il TESM sono il frutto di decisioni crescentemente invocate, ma a lungo rimandate, e poi prese sul filo di contingenze, anche elettorali, interne agli Stati membri e di emergenze, sempre più convulse, legate ai mercati. I due trattati, diversi ma complementari, sono il frutto congiunto del compromesso, non sappiamo ancora quanto efficace, fra gli Stati che invocano il rigore e quelli che chiedono la solidarietà. E riempiono anche un vuoto che la Commissione europea per troppo tempo ha lasciato nella gestione della crisi, e che solo tardivamente e grazie all'impulso del PE ha cercato di colmare con il "six pack" (proposta di cinque regolamenti e una direttiva).

In effetti, nella drammaticità della presente situazione cresce nei cittadini europei, ma anche nella comunità internazionale, la domanda di un'Europa più forte. E in nome di questa domanda si ha la percezione che qualunque azione, a qualunque livello e con qualunque metodo l'Unione prenda sia comunque meglio dell'inazione, e del balletto di dichiarazioni politiche prive di effetti. Certamente la crisi attuale è anche frutto della percezione da parte dei mercati di un'Europa troppo debole, troppo divisa, troppo tentennante. In quest'ottica l'adozione del Fiscal Compact e dell'ESM era necessaria.

Ma nel lungo periodo la soluzione non può consistere in un'integrazione *à la carte* e nella frammentazione di tante regole che dovrebbero agire in sinergia e invece si applicano a diverse cerchie di Stati, con una geometria variabile e volubile, che non può che aumentare la sfiducia verso l'Unione europea e verso tutti i suoi Stati membri.

Giuseppe Martinico

La questione irrisolta della legittimazione degli atti e decisioni del Nuovo Trattato

In questo *paper* verrà presentata una prima serie di riflessioni relative al ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel nuovo sistema delineato dal “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria” (TSCG).

Nel tenere conto della posizione dei Parlamenti nazionali non si prescindereà dall’impatto che una loro eventuale esclusione (o inclusione di sola facciata) avrebbe sulle strutture costituzionali degli Stati.

PROBLEMATICHE GENERALI: IL NESSO FRA IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E LA STRUTTURA COSTITUZIONALE DEGLI STATI MEMBRI ALLA LUCE DELL’ART. 4.2 TUE

Guardando alla giurisprudenza di alcune Corti Costituzionali- *in primis* del Tribunale tedesco- si può immediatamente riscontrare il già menzionato nesso esistente fra la necessità di garantire un ruolo significativo nel processo di integrazione europea ai Parlamenti nazionali e quella di rispettare la struttura costituzionale degli Stati membri.

Ad esempio, in un famoso passaggio della decisione Lisbona la Corte Costituzionale tedesca (par. 244) sottolineò che:

“The election of the Members of the German Bundestag by the people fulfils its central role in the system of the federal and supranational intertwining of power only if the German Bundestag, which represents the people, and the Federal Government sustained by it, retain a formative influence on the political development in Germany. This is the case if the German Bundestag retains own responsibilities and competences of substantial political importance or if the Federal Government, which is answerable to it politically, is in a position to exert a decisive influence on European decision-making procedures (see BVerfGE 89, 155 <207>).” (BVerfGE 123, 267).

Di questa intima connessione fra struttura costituzionale interna e ruoli dei Parlamenti nazionali si terrà dunque conto nell’economia di questo lavoro, cercando di evidenziare come il pieno rispetto delle “*prerogatives of national Parliaments*” (Art. 3 TSCG) sia espressione di quel necessario rispetto della “identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale” (Art. 4.2 TUE).

Proprio alcuni dei fattori di problematica compatibilità sono dati dalla difficoltà di conciliare quanto previsto dall’Art. 4.2 TUE e alcune disposizioni del TSCG, fra queste ricordiamo il comma 2 dell’art. 3 TSCG, relativo alla c.d. codificazione della *budget rule* negli ordinamenti interni degli Stati membri.

L'art. 3.2 prevede l'incorporazione di tale regola: *“through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to”*.

Con riferimento a questa disposizione si possono sollevare i seguenti dubbi:

A) quanto è compatibile questa disposizione con l'art. 4.2 TEU che sancisce la necessità di rispettare l'identità nazionale e la struttura costituzionale degli Stati membri?;

B) Cosa vuol dire “permanente” ai fini del presente trattato? (Fabbrini. 2012);

C) Cosa vuol dire “costituzionale” con riferimento a quei Paesi membri che non sono “provvisi” di un testo formalmente chiamato “costituzione” (Olanda, Svezia, la stessa Germania, che ha operato una revisione della legge fondamentale tedesca però prima della conclusione del nuovo TSCG, nel luglio 2009).

Nella prima parte del *paper* si cercheranno di sviluppare questi punti e la loro rilevanza sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

LEGITTIMAZIONE DEL NUOVO TRATTATO DAL PUNTO DI VISTA DEI PARLAMENTI NAZIONALI OPERANTI NEL CONTESTO MULTILIVELLO (DATO NORMATIVO SOVRANAZIONALE E SUGGERZIONI COMPARATISTICHE)

Nel quadro post - Lisbona i parlamenti nazionali sono visti come “autonomi attori nel processo decisionale europeo” (Lupo, 2012).

La norma fondamentale sul punto è rappresentata dall'Art. 12 TUE:

“I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.”

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è disciplinato essenzialmente nei due Protocolli - allegati al Trattato di Lisbona -sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità; ulteriori disposizioni sono contenute nel Trattato”.

Accanto a questa disposizione vanno ricordate anche le garanzie previste nei Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali¹ e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità².

Tutte queste garanzie sono state richiamate ripetutamente anche dalla Corte Costituzionale tedesca nelle sentenze successive al *Lissabon Urteil* (e nella stessa decisione Lisbona, BVerfGE 123, 267), fra tutte, ricordiamo la sentenza BVerfG, 2 BvC 4/10 e recente sentenza BVerfG, 2 BvE 8/11 del 28.2.2012³.

Brevemente, guardando a questa ultima sentenza di febbraio 2012, si possono evincere due interessanti punti nella giurisprudenza del giudice costituzionale tedesco con riferimento al ruolo giocato dai parlamenti nazionali nel processo integrativo:

- Una evidente critica della democrazia rappresentativa dell'UE (*contra*, Delledonne, 2012);
- parziale apprezzamento del ruolo riconosciuto dal quadro post-Lisbona ai Parlamenti nazionali. In questo senso, a differenza che nella giurisprudenza pre-Lisbona, la necessità di valorizzare i parlamenti nazionali non è dovuta solo a ragioni legate alla legittimazione indiretta dell'integrazione europea (elemento ancora presente nella critica fatta dal BvG alla democrazia rappresentativa *made in EU*), ma anche alla necessità di dare attuazione alle importanti innovazioni apportate in questo ambito dal Trattato di Lisbona (in questo senso, è stato giustamente detto che anche una decisione fortemente critica come quella "Lisbona" si basa in ultima analisi sull'apprezzamento di queste innovazioni introdotte dal Trattato di Riforma) .

Tornando alle disposizioni riguardanti il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona, si può notare come alcune di queste vengano richiamate nel testo del TSCG, secondo cui i parlamenti nazionali devono essere coinvolti nelle dinamiche del Fiscal compact, come si evince dall'art. 13:

"As foreseen in Title II of Protocol (No 1) on the role of national Parliaments in the European Union annexed to the European Union Treaties, the European Parliament and the national Parliaments of the Contracting Parties will together determine the organisation and promotion of a conference of representatives of the relevant committees of the national Parliaments and representatives of the relevant committees of the European Parliament in order to discuss budgetary policies and other issues covered by this Treaty".

Questa disposizione verrà ripresa anche con riferimento al ruolo riconosciuto al Parlamento europeo. Il timore espresso da molti Autori (es. Lupo, 2012, Griglio, 2012) è quello relativo al possibile ridimensionamento che, anche in ambito interno, il ruolo delle

¹ http://www.eppgroup.eu/natioparl/docs/100330protocol-1_it.pdf

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:IT:PDF>

³ Si veda Lindseth, 2012

assemblee parlamentari possa subire a causa della tecnicità e rapidità delle decisioni in materia di bilanci tradizionalmente a vantaggio degli esecutivi.

Gli Autori citati fanno riferimento a due ordini di ragioni:

- la questione dei “Budget limit” nel processo decisionale legislativo: una forte limitazione per la legislazione e gli emendamenti parlamentari?
- Il ruolo dell’esecutivo come “padrone” del processo legislativo relativo alle materie fiscali e alle decisioni finanziarie negli Stati membri caratterizzati da forme di governo parlamentari: è la fine del principio “no taxation without parliamentary representation” (see Fasone, 2012)?

“For what concerns the role of the Executive, maybe it is time to recognise (in some member States it is happening already) that the Executive is the “master” of legislative decision-making in Member States’ parliamentary forms of government and that it should have the possibility to enact rapidly the fiscal reforms, especially after they have been already presented and discussed at the European level. In the light of the role of the Executive in fiscal decisions and in the adoption of tax and spending laws, it is necessary to redefine, in current multi-level constitutional dimension, traditional principles like the myth of fiscal control (J. Wehner, 2010) or of “no taxation without representation” (see C. Fasone)” (Lupo, 2012).

- Il dato comparato, soprattutto con riferimento alle riforme introdotte negli Stati membri, sembra prevedere un rafforzamento della funzione di “oversight”⁴ parlamentare sulla finanza pubblica (Griglio, 2012⁵).

⁴ “A comparison of the literature on parliamentary budgetary oversight reveals the coexistence of different ways of interpreting the function, which clearly impact the selection of relevant variables and the final results on the degree and intensity of the legislature’s involvement. In particular, we can distinguish two main approaches: - the ‘extensive’ approach, which includes various aspects of the decision-making process, such as the amending power of Parliaments (Krafchik and Wehner, 1998: 245) and the role of parliamentary committees in the approval of budget. Most of the comparative research, in fact, tends to consider the examination and final approval of the budget as a display of the oversight function (IPU, 2007). That’s why, following part of the literature (Wehner, 2005: 12), we can qualify this extensive notion of the oversight power as a form of ex ante scrutiny (Stapenhurst, 2008: 53);

- the ‘restrictive’ approach, which considers the oversight function in a more technical way, as the power to control the correct execution of budget; this approach appears more consistent with the ‘classical’ definition of the scrutiny function, as the activity carried out by the Parliament in order to assess governmental responsibilities on the basis of a given parameter (Sicardi, 1989: 125; Chimenti, 1974: 33); consequently, we would define such restrictive notion as a form of ex post scrutiny (Stapenhurst, 2008: 57), expressing the ‘supervision’ or ‘watchfulness’ of Parliaments over delegated authority (Oleszek, 2010: 4)”, E. Griglio, 2012.

⁵ “From the synchronic point of view, comparative research shows that the role of Parliaments in the budget process tends to vary consistently in the nature and intensity of powers attributed to the legislative assembly; this implies that some countries promote the intervention of Parliament not so much in the decisional stage, consisting of the amending-approval of the budget, but rather in the successive stage of the scrutiny of budget execution (Krafchik, Wehner, 2004; Johnson, Stapenhurst, 2008).

From the diachronic perspective, moreover, it is unequivocal that the type and degree of parliamentary involvement has evolved over time and will continue to evolve in the future. Broadly speaking, the participation of Parliaments at the budget process has showed cyclical changes over the last 70 years: the original exclusion of legislatures from budgetary decision in the postwar period was slowly replaced by the emerging awareness of Parliaments’ indefeasible role in the

- Si possono a questo proposito ricostruire 2 ipotesi guardando al quadro costituzionale comparato (Lupo, 2012): rafforzamento degli Esecutivi nazionali o indebolimento di questi ultimi con relativo aumento del peso dei rispettivi parlamenti⁶.

SUL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO (PE)

Come ha sostenuto recentemente la dottrina (Fasone, 2012), a dispetto dell'aumento di competenze dovuto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le recenti evoluzioni della *governance* economica europea sembrano, in qualche modo, ridimensionare (in negativo) il ruolo del co-legislatore sovranazionale⁷.

Il Trattato di Lisbona presentava delle interessanti novità relativamente al ruolo del PE, ad esempio l'Art. 10 TUE che non definisce più il PE come rappresentante dei "popoli degli Stati" (come era nei vecchi Art. 189-190 TCE) ma come rappresentante dei cittadini che

governance of the budget. In the last decades, however, the need to find a form of reconciliation between technicality (embodied by the government) and democracy (represented by legislatures) has led to a compromise, consisting in the limitation of the capacity of Parliament to condition budget decision and in a correspondent strengthening of its scrutiny power over budget execution (Krafchik and Wehner, 1998: 243).", E. Griglio, 2012.

⁶ Nelle parole di Lupo (2012): "What democracies in the EU are desperately seeking is the effectiveness of political responsibility and accountability. In other words, there is a search for the political responsibility, which is dissolving in multi-level systems of government. Executives should not be tempted to elude or modify the budget limits fixed in EU law and now recognised by national Constitutions. National Parliaments (and citizens) need to dispose of a clear picture of the budget limits and of the possible fiscal policy options for each level of government, in order to be able to scrutinise the action of the Executive and to evaluate budgetary and legislative decisions. And stricter constitutional budget limits could ease this task, by offering an objective parameter ready to be used by parliamentary bodies (and, eventually, by the Courts) willing to avoid any escape from responsibility."

⁷ "Between 2010 and 2012 the EU and its Member States or, better, some of them have taken measures that vary from the "renewed" Stability and Growth Pact, to the economic policy coordination through the cycle of the European semester, the multilateral fiscal surveillance, the contrast to macroeconomic imbalances, the perspective establishment of the financial stability mechanism in the EU, up to the European-driven and mandatory introduction in national legal

systems of the "golden rule". To some extent, falling most of these matters within the category of competences where the EU simply complements or coordinates the action of the Member States (Art. 5 and Arts. 120 to 126 TFEU), the marginalization of the EP in those fields could appear as a logic consequence. But this conclusion might seem too precipitous at a more careful look at the EU competences and the relationship between the EP and the other European institutions. For instance, most new measures aim to preserve the euro stability, thus the monetary Union and policy, which is an exclusive competence of the European Union (Art. 3 TFEU): this interpretation, if orienting the choice of the legal basis for the new measures, would allow a stronger role for the EP. Moreover, the so-called "six-pack" (see further para 3.2.1) and "fiscal compact" (see further para 3.2.2) grant a prominent role to the other European institutions, first of all to the European Commission (much more than in the former Stability and Growth Pact), but also – as it was expectable – to the intergovernmental ones, like the Council and the European Council (and even to the Court of Justice). Therefore, taking into account these premises, why only the European Parliament remains excluded from the adoption of decisions within the reformed economic governance? Indeed, in principle, the new measures would have not to lead necessarily to the described outcome of the EP weakening" (Fasone, 2012).

“sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo”, aggiungendo, subito dopo che “gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio”.

Da ricordare anche l’Art.17, c. 7, TUE che ricorda come il Consiglio europeo debba tener conto dei risultati delle elezioni europee prima di proporre al Parlamento un candidato alla Presidenza della Commissione.

Infine, l’art. 14 TUE che *expressis verbis* attribuisce al Parlamento la qualifica di co-legislatore dell’Unione (su queste innovazioni si veda Delledonne, 2012).

Da un punto di vista “normativo”, il ruolo del PE e dei parlamenti nazionali è cruciale per la legittimazione del nuovo sistema di *governance* e coordinamento economico:

“The participation of the EP in the “management” of the EU economic governance is fundamental for the legitimacy and the effectiveness of the new regulatory framework, which appears to be highly fragmented also in terms of national positions expressed and thus dangerous for the tenure of the European integration process (Fabbrini, forthcoming). In this regard, though the contribution of national Parliaments is also very important for the good functioning of the EU (Art. 12 TEU), especially on budgetary policy they are likely to defend national interests at the EU level, thus increasing the already divisive scenario that characterizes the EU at the moment. On the contrary, only the EP can constitute the place where national cleavages are willing to be pieced together through an open debate and mitigated in their most extreme manifestations. In other words, by their nature and when diverging points of view arise, both the Governments, individually and summoned in the Council and the European Council, and the national Parliaments are more prone to defend national self-interests to the detriment of the genuine spirit of integration and the achievement of the common European good. In order to make the new economic governance work, solidarity and mutual trust amongst Member States and national citizens are decisive and the most appropriate place where to pursue these objectives seems to be the EP (Amato, 2012). Therefore a suitable recipe for increasing the democratic legitimacy of the economic governance could be a further empowerment of the EP in this field, while, at the same time, the EP should try to involve also national Parliaments in the perspective of a coordinated enforcement of the new European provisions” (Fasone, 2012)

Il Parlamento europeo ha visto ridimensionato il proprio ruolo nella agenda della governance economica soprattutto dal c.d. “six pack”⁸.

⁸ Il “pacchetto” si compone del:

- il regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche;
- il regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi;
- il regolamento (UE) n. 1173/2011 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro;
- due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio:
- il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;
- il regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro;
- la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Guardando al six pack, infatti, la dottrina ha così ricostruito il ruolo del PE (Fasone, 2012):

Il Parlamento europeo sarebbe sostanzialmente privo di poteri decisionali, dato che la sua partecipazione al “dialogo economico” rimane non definita a causa della natura vaga delle disposizioni in questione.

In determinate circostanze, infatti, il PE ha il potere di invitare i Presidenti della Commissione, del Consiglio, del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo davanti alla sua commissione competente per discutere le azioni intraprese dalla Commissione e dal Consiglio.

Il Parlamento europeo deve essere regolarmente informato dalla Commissione e dal Consiglio circa l'applicazione delle misure del pacchetto.

Nel Regolamento n° 1176/2011 si afferma che “*the strengthening of economic governance should include a closer and more timely involvement of the European Parliament and the national Parliaments*”.

Senza entrare nel dettaglio dell'analisi del *six pack* si cercherà di evidenziare come molte delle ambiguità relative al ruolo del PE nella disciplina della *governance* economica disegnata dal TSCG trovino origine proprio nelle misure del pacchetto.

All'interno del TSCG va segnalato anche quanto disposto dall'art.12.5 riguardante la “posizione” del PE nello Euro Summit:

“The President of the European Parliament may be invited to be heard. The President of the Euro Summit shall present a report to the European Parliament after each of the meetings of the Euro Summit”

Con riferimento al rinvio operato dall'Art. 13 che rilevanza assume l'art. 10 del Protocollo⁹? Possibili derive asimmetriche (da sviluppare).

Secondo altri Autori (Huber) il ruolo del Parlamento europeo è stata in realtà rafforzato nel quadro della nuova *governance* economica europea, specie se si confronta il ruolo del PE nel TSCG con quello che il PE aveva nello *Stability and Growth Pact* del 1997.

La posizione del PE non dovrebbe destare particolari preoccupazioni, dato che, sempre secondo questa ricostruzione, il contenuto del TSCG dovrebbe essere incorporato in futuro nel diritto dell'UE alla luce di quanto stabilito dall'art. 16 del TSCG¹⁰.

⁹ “Una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili.

La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune. I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.”

Bibliografia

- Craig, Paul, 2012, "Supplementary written evidence", in House of Lords, Select Committee on the European Union, *The euro area crisis. Oral and written evidence*, 2012, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/euroareacrisis/Evidencevolume.pdf>
- Delledonne Giacomo, 2012, *Il Bundeversfassungsgericht, il parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, <http://www.rivistaaic.it/autori/delledonne-giacomo>
- Editorial, 2011, "Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?", *Common Market Law Review*, 48, 317 - 327
- Editorial Comments, 2012, *Common Market Law Review*, 1 ff,
- Fabbrini, Federico, 2012, "Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee", *Quaderni Costituzionali*, 933 ss.
- Fasone, Cristina, 2012, "The Weakening of the European Parliament in the Framework of the New European Economic Governance", paper presentato al workshop "The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU", 23 Marzo 2012, EUI.
- Georgiev, Vihar, 2011, "What's Behind the New Eurozone Fiscal Stability Union?", <http://eulaw.wordpress.com/2011/12/09/whats-behind-the-new-eurozone-fiscal-stability-union/>
- Griglio Elena, 2012, "Parliamentary oversight of national budgets. Recent trends in EU Member States", paper presentato al workshop "The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU", 23 Marzo 2012, EUI.
- House of Lords, "The euro area crisis - European Union Committee", 2012, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/1deucom/260/26008.htm>
- Lupo, Nicola, 2012, "Legislative decision-making with stricter Constitutional budget limits: (in search of) a new equilibrium between Parliaments and Executives", "paper presentato al workshop "The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU", 23 Marzo 2012, EUI.
- Mac Amhlaigh, Cormac, 2011, "The Dual Character of Supra-nationalism and the Euro-Crisis", <http://eutopialaw.com/2011/12/07/the-dual-character-of-supra-nationalism-and-the-euro-crisis/#more-814>
- Mahony, H., "Doubts increase over usefulness of new fiscal treaty", 2011, <http://euobserver.com/843/114698>
- Peers, Steve, 2012, "Written Evidence", in House of Lords, Select Committee on the European Union, *The euro area crisis. Oral and written evidence*, 2012, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/euroareacrisis/Evidencevolume.pdf>
- Pernice Ingolf, 2012, "International agreement on a reinforced economic union legal opinion", <http://www.greens-efa.eu/international-agreement-on-a-reinforced-economic-union-5125.html>
- Poiars, Maduro Miguel, "The Three Claims of Constitutional Pluralism", 2011, http://cosmopolis.wzb.eu/content/program/conkey_Maduro_Three-Claims-of-Pluralism.pdf
- Rizzoni, Giovanni, 2012, "National Parliaments' Role in the European Semester", paper presentato al workshop "The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU", 23 Marzo 2012, EUI.
- Ruffert, Matthias, 2011, "The European debt crisis and European Union law", *Common Market Law Review*, 1777-1805.
- Turk, Matthew 2011, "Implications of European Disintegration for International Law", *Columbia Journal of European Law*, 395 ff.

¹⁰ Art. 16: "Within five years at most following the entry into force of this Treaty, on the basis of an assessment of the experience with its implementation, the necessary steps shall be taken, in compliance with the provisions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, with the aim of incorporating the substance of this Treaty into the legal framework of the European Union".

Alberto Majocchi

Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale

1.- Posta di fronte alla duplice sfida di un progressivo declino del tasso di crescita dell'economia e di un invecchiamento continuo della popolazione, con il conseguente aumento dei costi della protezione della vecchiaia e della tutela della salute, l'Unione europea reagisce con la diagnosi tradizionale, che adotta il punto di vista prevalente in Germania: il problema dell'economia europea è legato all'indebitamento del settore pubblico nei paesi che non sono in grado di rispettare la disciplina finanziaria. Si tratta quindi di imporre regole più severe per evitare comportamenti che possono generare un ulteriore incremento dell'indebitamento e rendono impossibile il superamento della crisi dei debiti sovrani.

Con l'avvio dell'Unione monetaria i vincoli alla politica fiscale definiti nel Trattato di Maastricht - indebitamento netto non superiore al 3% del Pil e stock di debito pari al 60% del Pil - vengono ulteriormente inaspriti con l'approvazione del Patto di Stabilità (e di Crescita) che impone che nel medio termine il saldo di bilancio debba essere in pareggio (o comunque prossimo al pareggio). Questa regola, più recentemente, viene ulteriormente rafforzata dal c.d. *fiscal compact* che ribadisce come il saldo di bilancio strutturale - ossia al netto dell'andamento del ciclo - non debba superare lo 0,5% del Pil, mentre la distanza fra la quota del debito sul Pil e il 60% deve essere ridotta del 5% all'anno. Vengono poi definite, sempre nel *fiscal compact*, procedure di controllo e sanzioni per evitare che le regole previste non vengano osservate.

Si tratta in sostanza di applicare una specie di *golden rule* rafforzata in quanto il saldo di bilancio che deve essere sostanzialmente in pareggio include anche la spesa per investimenti. Nella teoria della classica della finanza pubblica la versione più diffusa della *golden rule* prevede invece che la spesa corrente debba essere finanziata con il gettito delle imposte, mentre la spesa per investimenti possa finanziarsi o con un avanzo del bilancio corrente o con emissioni di titoli pubblici. La regola del pareggio si applica quindi al bilancio corrente, mentre per la spesa di investimento si può ricorrere all'indebitamento (con alcuni vincoli per evitare un eccesso di indebitamento, come ad esempio la fissazione di una quota massima di entrate tributarie che possono essere destinate alla copertura delle spese legate all'indebitamento). La ragione di questa versione classica della *golden rule* appare chiara in quanto si ritiene che la copertura di una spesa che è destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo - in alcuni casi, si tratta di decenni - non possa avvenire in un solo esercizio finanziario e debba essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro,

se gli investimenti pubblici favoriscono la crescita, le entrate aumentano e rendono quindi possibile coprire i costi dell'investimento.

L'ipotesi sottostante la regola del pareggio risale sostanzialmente all'equivalenza ricardiana, ossia si presume che i risparmiatori siano perfettamente razionali e le informazioni siano perfette. In questo caso, un disavanzo oggi lascia presupporre un aumento delle imposte domani per finanziare il debito. In conseguenza, il risparmio deve crescere per far fronte agli oneri futuri e si contrae la domanda. Al contrario, se si garantisce il pareggio del bilancio, cambiano le aspettative dei risparmiatori e degli investitori, sia domestici che internazionali, e quindi si riducono i tassi di interesse, con effetti positivi sul saldo di bilancio per la riduzione del costo per il servizio del debito. Le risorse fiscali che vengono liberate possono essere destinate a finanziare gli investimenti pubblici che garantiscono un rafforzamento del tasso di crescita dell'economia. Un circolo virtuoso di questo genere in alcuni casi si è concretizzato - ad esempio, in Svezia e in Finlandia, all'inizio degli anni Novanta -, ma si trattava di piccoli paesi con autonomia nella gestione della politica monetaria e con la possibilità di procedere a svalutazioni del tasso di cambio, condizioni queste che certamente non sono verificate nel caso dell'Unione europea.

2.- La giustificazione di fondo del *fiscal compact* risale comunque al crescente indebitamento degli stati membri dell'Unione europea, che ha portato alla crisi del debito sovrano. Oggi gli stati dell'eurozona sono vincolati non soltanto in termini quantitativi, ma hanno perso in larga misura anche la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle istituzioni dell'eurozona. Se la verifica successiva degli impegni assunti al momento della formazione del bilancio non vengono rispettati, le regole prevedono anche sanzioni e, in ultima istanza, anche un ricorso alla Corte europea di Giustizia. L'avvio di questa Unione budgetaria, fortemente voluta dalla Germania, rappresenta un passo in avanti verso la costruzione di una vera e propria Unione fiscale, ma è un punto di partenza, e non un punto di arrivo. E, in effetti, il pareggio di bilancio e la progressiva riduzione dello stock di debito non sono in grado di garantire, da un lato, un rilancio dell'economia europea e, d'altro lato, il rispetto delle regole istituzionali che devono caratterizzare una democrazia compiuta.

Se la ripresa dell'economia - giustamente - non può più fondarsi su un crescente indebitamento, occorre quindi valutare, nelle nuove condizioni determinate dall'approvazione del *fiscal compact*, in qual modo sia possibile far ripartire la crescita nell'area dell'euro, identificando: a) il fattore dinamico che può avviare una nuova fase di sviluppo; b) la politica da utilizzare per attivarlo; c) gli strumenti finanziari per coprire la

spesa. E la risposta più adeguata sembra essere: a) la conservazione dell'ambiente; b) la politica di innovazione e di sviluppo tecnologico; c) la *carbon tax*.

Sul primo punto vi è ormai una larga convergenza di opinioni, includendo nella definizione della sostenibilità dello sviluppo non solo gli aspetti ambientali, ma anche economici e sociali. Il punto centrale della nuova fase di sviluppo sembra essere l'individuazione di fonti di energia diverse dai combustibili fossili, per far fronte al problema dei cambiamenti climatici in primo luogo, ma anche per ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e di petrolio e per mettere a disposizione nuove fonti di energia per i paesi economicamente arretrati, in particolare del continente africano. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone una massa ingente di investimenti pubblici, in primo luogo nella ricerca e nell'applicazione dei risultati della ricerca nella produzione di nuove fonti di energia pulita.

La politica europea deve quindi destinare una quantità crescente di risorse al finanziamento dell'istruzione superiore, per produrre personale con elevate qualità professionali, e della ricerca di base e applicata, per avviare la realizzazione di un nuovo paradigma nella produzione di energia che renda compatibile la crescita della produzione con la conservazione della qualità dell'ambiente. Ricerca e innovazione tecnologica devono svilupparsi altresì nell'utilizzo delle nuove fonti di energia per migliorare la qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane: basti pensare al problema di creare una mobilità dolce che non produca inquinamento e liberi l'ambiente delle città dal peso della congestione.

Lo strumento per favorire la transizione verso una nuova economia delle fonti di energia pulite è la *carbon tax*, ossia un'imposta europea che colpisca le diverse fonti sulla base sia del contenuto energetico, sia, e soprattutto, sulla base del contenuto di carbonio. Una prima parte dell'imposta - sull'energia - è destinata a promuovere il risparmio energetico, mentre la seconda parte - sul contenuto di carbonio - scoraggia l'uso di combustibili fossili e favorisce il ricorso a nuove fonti di energia pulita. Un ulteriore effetto positivo della *carbon tax* è che la promozione delle nuove fonti di energia viene realizzata direttamente attraverso il mercato e senza la necessità di interventi burocratici che favoriscano attraverso incentivi la produzione di energia inizialmente molto costosa e incapace quindi di affermarsi sul mercato senza un intervento pubblico di sostegno. Con la *carbon tax* il prezzo dei combustibili fossili aumenta in misura proporzionale alle esternalità negative provocate dal contenuto di carbonio, rendendo quindi conveniente il ricorso a fonti di energia alternative.

3.- Per risultare politicamente gestibile, il bilancio europeo dovrà aumentare nel tempo in misura assai contenuta e non dovrà comunque superare nel medio periodo il 2% del Pil,

così come suggerito già nel 1993 dalla commissione di esperti incaricata di studiare il ruolo della politica fiscale in un'Unione economica e monetaria nel rapporto *Stable Money - Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*. L'aumento delle dimensioni del bilancio europeo deve evidentemente essere accompagnato dalla contrazione dei bilanci degli Stati membri trasferendo a un livello superiore - sulla base del principio di sussidiarietà - spese (nel settore della difesa, della politica estera, della ricerca in particolare) che possono essere realizzate con maggiore efficacia e con notevoli risparmi finanziari utilizzando le economie possibili con una maggiore concentrazione e, quindi, con larghissime economie di scala. E' evidente che, man mano che crescano le esigenze di investimenti da finanziare a livello europeo, si rafforzi parallelamente la necessità di procedere a una riforma nella struttura del bilancio europeo, in primo luogo prevedendo il ritorno a un sistema di vere e proprie risorse proprie. Non è infatti una vera risorsa propria la c.d. quarta risorsa, che non è altro che un contributo nazionale proporzionale al Pil e che potrebbe essere sostituita da una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito - che non verrebbero toccate dalla riforma - versata direttamente dai cittadini al bilancio europeo in modo tale da garantire una maggiore trasparenza del prelievo e rafforzare al contempo la responsabilità di chi preleva le risorse.

Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con l'approvazione della proposta, avanzata recentemente dalla Commissione, di una Direttiva per introdurre una *carbon/energy tax* dal 2013. In una situazione in cui più chiari appaiono ormai i rischi legati ai cambiamenti climatici e sempre più urgente emerge la necessità di sostituire combustibili fossili con fonti di energia alternativa, un'imposta commisurata anche al contenuto di carbonio delle fonti di energia appare uno strumento adeguato per avviare processi virtuosi di *energy-saving* e di *fuel-switching* verso le fonti di energia rinnovabile, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*. In questa prospettiva di riforma del bilancio, l'introduzione di una tassazione delle operazioni finanziarie di natura speculativa potrebbe essere valutata nell'ottica di garantire anche uno sviluppo più ordinato del sistema finanziario internazionale. Al contempo, parte del gettito di queste forme di tassazione potrebbe essere destinata al finanziamento della produzione di beni pubblici globali, attraverso un contributo europeo per promuovere la costituzione - in accordo con gli Stati Uniti e gli altri paesi del G20 - di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Nell'ultima fase, finalizzata alla costruzione di una vera e propria finanza federale, il bilancio, finanziato con risorse proprie dell'Unione, sarebbe gestito da un Tesoro europeo di natura federale, responsabile della realizzazione del Piano di sviluppo sostenibile e del coordinamento della politica economica dei paesi membri. In questo modo crescerebbe anche l'appetibilità degli strumenti di debito emessi dall'Unione, garantiti da prelievi che

affluiscono direttamente alle casse federali. Una volta realizzata questa trasformazione istituzionale, appare quindi del tutto realistico prevedere l'istituzione di un Ministro europeo del Tesoro, un primo fondamentale pilastro di un governo europeo dell'economia.

Il piano finalizzato alla costruzione di una finanza federale e all'istituzione di un Tesoro europeo dovrebbe essere oggetto di una decisione del Consiglio europeo, che fissi da subito le scadenze delle diverse tappe e, soprattutto, la data finale che segnerà l'inizio del funzionamento dell'Unione fiscale. Ma una decisione di questa natura, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente. Vi è una differenza di fondo fra l'Unione fiscale e l'Unione monetaria. La Banca Centrale è un organo costituzionale di cui il Trattato di Maastricht sancisce l'indipendenza, con il compito - importante, ma limitato - di garantire la stabilità dei prezzi con interventi decisi in piena autonomia. Il Tesoro è un organo costituzionale di diversa natura in quanto è un principio fondamentale della democrazia che *No Taxation without Representation*. Il Tesoro può operare con efficacia solo se ha consenso e deve quindi essere soggetto al controllo democratico del Parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare. La decisione di procedere alla costruzione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, deve essere dunque accompagnata da una contestuale decisione che fissi la data per l'avvio della Federazione compiuta, che contempli in prospettiva anche una politica estera e della sicurezza europea.

4.- In definitiva, l'avvio di un Piano europeo di sviluppo sostenibile deve essere inserito in un progetto che preveda l'evoluzione per tappe dall'Unione monetaria a una vera Unione economica e fiscale, che dovrà sfociare successivamente in una Federazione compiuta. In questa prospettiva, l'approvazione del *fiscal compact* può essere vista come la realizzazione della prima tappa verso l'Unione fiscale, con la definizione di un processo che deve portare al risanamento dei bilanci pubblici dei paesi membri, in primo luogo dell'eurozona. Ma il riequilibrio di bilancio rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente. Il risanamento deve essere accompagnato, in una seconda tappa, da una politica che favorisca la crescita, con la definizione di un Piano europeo di sviluppo sostenibile. Il *fiscal compact* ha introdotto nuovi principi per la *governance* dell'economia europea, con controllo dei bilanci e dell'andamento macroeconomico degli Stati membri, ma senza garantire lo sviluppo e un controllo democratico delle scelte fatte a livello europeo. La definizione del Piano e, soprattutto, la sua realizzazione concreta, richiedono un passo avanti sul terreno istituzionale, con una cooperazione più stretta fra la Commissione e i Tesori nazionali, che si può istituzionalizzare con la creazione di un Istituto Fiscale Europeo - su linee analoghe a quanto è stato previsto con l'Istituto Monetario Europeo in vista della creazione della Banca Centrale. La terza fase, infine, deve portare alla creazione di un Tesoro, responsabile di fronte al Parlamento europeo e al

Consiglio, e incaricato della gestione della politica economica e fiscale. Sarebbe così finalmente completata l'Unione economica e monetaria, con un governo democratico della economia europea, nella prospettiva di un completamento della federazione con il riconoscimento di nuove competenze nel settore della politica estera e della difesa.

Da queste considerazioni si può trarre un'osservazione conclusiva. I sacrifici imposti per soddisfare le condizioni imposte dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione monetaria sono apparsi sostenibili in vista del conseguimento dei benefici legati all'utilizzo della moneta unica. Ma, dopo un breve periodo di espansione, è arrivata la crisi finanziaria che ha alimentato a sua volta la crisi dei debiti sovrani, costringendo i governi dei paesi dell'area euro a imporre nuovi sacrifici. In conseguenza, l'Europa è vista sempre più come qualcosa, non solo di estraneo alla vita comune dei cittadini, ma addirittura come qualcosa di ostile, che impone vincoli e sacrifici senza garantire un futuro migliore e più sicuro. E' quindi tempo di cambiare, mettendo in piedi rapidamente, a partire dall'area dell'euro un piano di sviluppo per rilanciare l'economia e l'occupazione europea. Se cambiano le prospettive di crescita e vengono risolti i problemi legati alla crisi dei debiti sovrani può rinascere la fiducia dei cittadini, favorendo così il passaggio verso uno sbocco federale del processo di unificazione europea attraverso la creazione di un Tesoro federale responsabile della gestione del bilancio e del coordinamento della politica economica europea per promuovere uno sviluppo sostenibile. Si verrebbe così a creare, dopo la moneta, il secondo braccio di uno Stato federale, in vista del completamento del processo con l'attribuzione all'Unione di un potere decisionale anche nel settore della politica estera e della sicurezza. Per quanto riguarda il perimetro entro cui è possibile avviare questo processo, il punto di partenza è rappresentato certamente dall'area euro, dove si è ormai manifestata una sempre più crescente interdipendenza e dove è possibile prevedere ulteriori sviluppi nella direzione federale.

Nella situazione attuale, con il permanere di una situazione di crisi dei debiti sovrani, occorre affermare con chiarezza che il punto decisivo è essenzialmente politico: si tratta di trasferire a livello europeo il potere - che è stato finora custodito gelosamente dagli Stati membri - di gestire in autonomia le decisioni fondamentali di politica economica, completando così la costruzione dell'Unione economica e monetaria con la creazione di un Tesoro federale e con la possibilità di garantire un effettivo coordinamento delle politiche nazionali attraverso un potere, limitato ma reale, attribuito al livello europeo di governo. *Hic Rhodus, hic salta*. La crisi del debito sovrano ha mostrato che i modesti avanzamenti istituzionali ottenuti con il Trattato di Lisbona sono del tutto inadeguati e che si tratta oggi di arrivare alla costruzione di uno Stato federale in Europa, con competenze per ora limitate al settore della gestione dell'economia e della moneta, nel quadro del gruppo di paesi all'interno dell'Unione dove il grado di integrazione è maggiormente avanzato, e in particolare all'interno dell'area Euro.

Michele Comelli

Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue

Il (draft) paper si propone di ricostruire quali sono stati le priorità e gli obiettivi dell'Italia nella negoziazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (il c.d. Fiscal Compact) e quali sono i prossimi obiettivi, anche in rapporto alle posizioni dei principali paesi dell'Unione europea.

1. La posizione e gli obiettivi dell'Italia relativamente al Fiscal Compact

Prima del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, nel corso del quale 25 paesi dell'Unione europea, tutti con l'eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, si accordarono sul Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, erano sostanzialmente tre le posizioni dei paesi europei sulla possibilità di sottoscrivere un nuovo Trattato. Francia e Germania puntavano a una modifica dei Trattati per rafforzare la governance economica e monetaria stabilita a Maastricht e per rendere più credibile l'Ue e l'euro nei confronti dei mercati. Il presidente del Consiglio europeo Van Rompuy e quello della Commissione Barroso erano più propensi ad adottare il meccanismo snello di riforma dei Trattati previsto dal Protocollo n. 12 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi, per il quale era necessaria la decisione unanime in seno al Consiglio dell'Unione. Infine, il Regno Unito chiedeva che ogni riforma dei Trattati fosse accompagnata da una serie di clausole di salvaguardia con riguardo al settore dei servizi finanziari. La posizione italiana è stata quella di sostenere che il nuovo Trattato si iscrivesse nel quadro istituzionale dell'Unione europea, puntando comunque ad ottenere un risultato che risultasse convincente per i mercati, anche per non pregiudicare i grandi sforzi compiuti dall'Italia negli ultimi mesi sul fronte del risanamento finanziario. A seguito della posizione negativa di Londra e di Praga rispetto al nuovo Trattato, questo è stato firmato il 2 marzo alla stregua di un accordo intergovernativo, al di fuori quindi dell'ordinamento dell'Unione europea. Se l'obiettivo dell'Italia di assicurare l'unitarietà e l'integrità del diritto dell'Unione europea e del suo quadro istituzionale non è stato per il momento raggiunto, tuttavia l'ultimo articolo del nuovo Trattato, il 16, prevede che al massimo entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato vengano prese le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Inoltre, l'art. 2 dispone che le parti contraenti applichino ed interpretino il nuovo Trattato conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea e al diritto dell'Unione

europea. Per il momento, il nuovo Trattato sembra introdurre una sempre maggiore differenziazione all'interno della governance economica e monetaria dell'Ue. Benché infatti solamente gli Stati che hanno adottato l'euro siano impegnati dalle disposizioni del Trattato, questo è stato firmato anche dagli altri paesi dell'Unione, che pure non hanno (o non hanno ancora) adottato l'euro, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca. L'art. 14 del Trattato, inoltre, stabilisce che questo entrerà in vigore il primo gennaio 2013, a condizione che dodici paesi la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica. Si viene così a complicare la geometria variabile della governance economica e monetaria dell'Ue: oltre alla divisione tra paesi che hanno adottato l'euro e paesi che non l'hanno (ancora) adottato, si viene a creare anche una divisione tra paesi che sono parti del nuovo Trattato e paesi che non lo sono. Il sostegno del governo italiano per una soluzione che tenti di assicurare il più possibile l'unitarietà e l'integrità del quadro istituzionale europeo passerà tramite il non semplice tentativo di "recuperare" il Regno Unito. Nonostante non sia stato possibile ricondurre Londra al tavolo negoziale del nuovo Trattato, il governo italiano si è attivato nel difficile tentativo di evitare che la separazione di Londra dalla governance economica e monetaria dell'Ue diventi sempre più profonda e si possa trasformare in una frattura politica sempre più grave con gli altri paesi europei.

Un'altra priorità dell'Italia con riferimento al nuovo trattato è stata quella di evitare l'introduzione di vincoli più rigidi, soprattutto con riferimento al criterio del debito, rispetto a quelli già decisi tra il 2010 ed il 2011 nei numerosi vertici europei convocati per fornire delle risposte alla crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'area euro. Questo obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto: secondo l'art. 4 del Trattato, infatti, quando il rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo di un paese supera il valore del 60% fissato dall'articolo 1 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati europei, dev'essere ridotto ad un tasso medio di un ventesimo per anno, come previsto nell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del 7 luglio 1997 (il c.d. "braccio correttivo" del patto di stabilità e crescita), modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 (che è uno dei sei atti che costituiscono il c.d. six-pack, entrato in vigore il 13 dicembre 2011). L'inserimento della procedura per la riduzione del valore del debito pubblico era, dunque, già stata prevista in questi termini. Tuttavia, la rigidità della riduzione è stata oggetto di dibattito in Italia, perché rischierebbe di pregiudicare la capacità del governo di porre in essere politiche per la crescita. Occorre comunque anche considerare che, in fase negoziale, il governo italiano è riuscito a far sì che il rinvio all'art. 2 del regolamento CE del 1997, come modificato dal regolamento UE n. 1177/2011 fosse integrale, e non riferito solo ad alcune sue parti. Ciò è importante perché ha permesso che nella valutazione sul percorso di riduzione dell'eccedenza di debito fossero considerati tutti i fattori significativi indicati nei restanti paragrafi dello

stesso articolo, e cioè, ad esempio: 1) la posizione in termini di risparmi netti del settore privato, un punto su cui sia l'attuale sia il precedente governo italiano hanno insistito in maniera particolare; 2) il livello del saldo primario; l'attuazione di politiche nel contesto di una strategia di crescita comune dell'Unione; 4) l'attuazione di riforme delle pensioni che promuovano la sostenibilità a lungo termine senza aumentare i rischi per la posizione di bilancio a medio termine.

Per quanto riguarda un altro punto importante, su cui sia l'attuale sia il precedente esecutivo si erano adoperati, cioè la mutualizzazione del debito tramite l'emissione degli eurobond, bisogna considerare che la questione non era stata inserita tra le questioni che il nuovo trattato avrebbe dovuto affrontare, a causa dell'opposizione di vari paesi, e della Germania *in primis*. Su questa proposta, il nuovo trattato non va oltre la formulazione dell'art. 6, che si limita a dire che "al fine di coordinare meglio le emissioni di debito nazionale previste, le parti contraenti comunicano ex ante al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea i rispettivi piani di emissione del debito pubblico". Non viene fatto, dunque, alcun riferimento alle proposte ventilate in materia dalla Commissione europea nel Libro verde del 23 novembre 2011, se non nel preambolo.

2. La posizione italiana sulla crescita e la ricerca di coalizioni con gli altri partner europei

Per quanto riguarda la posizione dell'Italia rispetto agli altri partner europei, è emersa la necessità per il nostro paese di trovare nuovi interlocutori politici tra i grandi paesi dell'Unione, anche al fine di controbilanciare l'eccessivo peso di Germania e Francia, e soprattutto della prima. Dev'essere letta anche in quest'ottica l'enfasi posta dall'esecutivo italiano sul tentativo di "recuperare" il Regno Unito e di far sì che possa diventare parte del nuovo trattato. Il no al nuovo Trattato da parte di Cameron ha certo creato qualche malumore all'interno del partito liberal-democratico guidato da Nick Clegg, ma nel complesso riflette bene l'impostazione euroscettica di Downing Street. All'interno del partito conservatore, inoltre, sono in molti a chiedere che il Regno Unito rinegozi i termini della propria appartenenza all'Unione europea. Tuttavia, l'opposizione laburista guidata da Ed Miliband, ritiene che gli interessi britannici, come quelli del settore finanziario che ha il suo centro propulsore nella City di Londra, sarebbero stati meglio salvaguardati se il governo inglese fosse rimasto al tavolo negoziale. In sostanza, la posizione del Regno Unito potrebbe cambiare se i laburisti vincessero le elezioni politiche previste nel 2015, ma non con l'attuale esecutivo. Il tentativo di Roma di rilanciare il rapporto con Londra non sarebbe da leggere tanto come una partnership strategica, bensì come una mossa tattica: i due paesi, infatti, condividono alcune l'idea che per fare uscire l'Ue e l'euro dalla

grave crisi sia necessario affiancare le norme volte ad assicurare la disciplina fiscale con misure finalizzate a promuovere la crescita e l'occupazione, in particolar modo attraverso un rilancio dell'integrazione economia europea attraverso il mercato unico. Tale obiettivo, su cui l'Italia ed altri paesi hanno insistito in sede di negoziazione del Trattato, è menzionato all'art. 1, che cita quali obiettivi del nuovo accordo il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Ue ed il miglioramento della governance della zona euro, sostenendo il conseguimento degli obiettivi dell'Ue in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale. Il forte accento posto dal governo italiano sulla crescita e sull'occupazione, da realizzare anche tramite il rilancio del mercato unico si spiega anche con la posizione del Presidente del Consiglio Mario Monti, da sempre convinto sostenitore del mercato interno, di cui è stato anche Commissario europeo, dal 1994 al 1999. La necessità di rafforzare la crescita e l'occupazione in Europa, partendo dal completamento e rilancio del mercato unico, è stata ribadita in una lettera congiunta di dodici Primi ministri di paesi dell'Ue, tra cui per l'appunto Mario Monti ed il britannico David Cameron. Alcuni degli obiettivi proposti in questa lettera, che successivamente ha raccolto nuove adesioni tra i capi di governo dei paesi Ue, fino ad arrivare a diciotto, sono stati riproposti nelle Conclusioni del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012. In particolare, il governo italiano aveva sostenuto i seguenti obiettivi :

- Completamento del mercato, a partire dal settore dei servizi;
- Creazione de un mercato interno dell'energia entro il 2014 e rapporto della Commissione al Consiglio europeo do giugno 2012 per valutare il grado di liberalizzazione ed integrazione del mercato dell'energia;
- Completamento del mercato unico digitale entro il 2015;
- Riduzione del peso della normativa europea, anche al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi che pendono sulle microimprese;
- Creazione dell'Area Europea della Ricerca entro il 2014;
- Rapido completamento della riforma della regolamentazione del settore finanziario;
- Necessità di assicurare il flusso di credito dalle banche all'economia reale;
- Adozione di misure a livello nazionale per garantire la partecipazione al mercato del lavoro di giovani, donne e lavoratori anziani;
- Rafforzamento del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, riduzione del numero delle professioni regolamentate ed eliminazione delle barriere regolamentari ingiustificate.

Dopo che per alcuni mesi l'attenzione del governo italiano si era concentrata sul riacquisto della credibilità internazionale e sul recupero dell'immagine del paese, da perseguire in particolare modo attraverso il riassetto dei conti pubblici, al momento la crescita e l'occupazione sono apparsi nell'agenda dell'esecutivo. La politica tutta improntata al

rigore ed alla disciplina fiscale rischia infatti di avere un alto costo economico, perché rischia di creare recessione, e sociale, perché può aggravare la già difficile situazione del paese, dove la disoccupazione è salita a livelli che non si vedevano da parecchi anni e molte famiglie ed imprese stanno vivendo situazioni particolarmente difficili. Alcune delle misure che dovrebbero favorire la crescita e l'occupazione e che l'Italia ha premuto affinché fossero inserite nelle Conclusioni del Consiglio europeo di marzo incontrano peraltro forti ostacoli politici e sociali, a cominciare dalla riforma che vorrebbe porre fine all'anomalia tutta italiana del mercato del lavoro duale, diviso tra cittadini garantiti e cittadini senza alcuna garanzia. Tra i diciotto firmatari della lettera sulla crescita si trovano soprattutto paesi nordici e dell'Europa centro-orientale, con i quali difficilmente l'Italia è riuscita a formare delle alleanze *ad hoc* nel recente passato. Tuttavia, è presente anche il nuovo Primo Ministro spagnolo, il popolare Mariano Rajoy, insediatosi alla guida del governo alla fine del 2011. All'inizio, il nuovo esecutivo sembrava aver sposato con convinzione la linea del rigore e dell'austerità. Nonostante il forte favore di cui gode il nuovo governo, resta da vedere quali saranno gli effetti economico-sociali della riforma del mercato del lavoro e di altre misure, come ad esempio, l'aumento dell'imposizione fiscale. Inoltre, contrariamente a quanto affermato in un primo momento, Rajoy ha dichiarato che la Spagna rivedrà al rialzo l'obiettivo della riduzione del deficit per il 2012, tenendo comunque fermo l'obiettivo fissato per il 2013. Un altro possibile partner dell'Italia potrebbe essere la Francia, che potrebbe presto essere guidata dal socialista François Hollande, stabilmente in testa ai sondaggi relativi alle elezioni presidenziali, che si terranno il 22 aprile e 6 maggio 2012. Rispetto al Presidente Sarkozy, Hollande ha una linea meno rigida rispetto alla disciplina fiscale e guarda con occhio critico alla maniera in cui il duo franco-tedesco, dominato dalla Germania, ha gestito al risposta alla crisi dell'euro negli ultimi due anni. Il candidato francese promette una linea più improntata alla crescita e ad un progressivo smarcamento dalle posizioni di Angela Merkel. Se su questi punti esiste una potenziale sintonia con le posizioni di Roma, su altre potrebbero invece crearsi delle divergenze. In primo luogo, Hollande ha anche accennato ad una rinegoziazione del nuovo Trattato, cosa che non è certo nelle intenzioni del governo italiano, che si sta anzi adoperando per una tempestiva ratifica, magari da effettuare nello stesso giorno della Germania, come è stato proposto da più parti. Inoltre, l'approccio liberista del governo italiano sul fronte delle riforme che dovrebbero garantire maggiore crescita e maggiore occupazione è certamente più in linea con quello della Commissione europea che non con quello di Hollande e di vasti settori del suo partito.

3. Il rapporto con la Germania e la questione del controllo democratico delle decisioni europee

Per quanto riguarda infine il rapporto con la Germania, giova ricordare come il governo Monti abbia da subito ricevuto una buona accoglienza da parte di Angela Merkel. Tuttavia, il Presidente del Consiglio italiano ha in più di un'occasione ricordato come anche Berlino debba fare la sua parte e mostrare solidarietà nei confronti dei paesi c.d. debitori. Altrimenti, il rischio è quello di un contraccolpo nel sostegno dell'opinione pubblica dei vari paesi europei e dell'Italia in particolare verso l'Unione europea e verso la stessa Germania. Monti si rende conto, e lo ha scritto in una lettera a diversi quotidiani europei scritta insieme con l'eurodeputata francese Sylvie Goulard, che la gestione della crisi ha sollevato con forza il problema del controllo democratico delle decisioni europee, prese in contesti intergovernativi informali, sempre più sottratti al controllo parlamentare. La soluzione a cui guarda giustamente il Presidente del Consiglio italiano è quella di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, piuttosto che dei singoli parlamenti nazionali, che hanno poteri molto diversi tra di loro e che mancano della visione d'insieme che invece può vantare l'assemblea di Strasburgo. È proprio su questo tema che l'Italia, tradizionalmente sensibile su questa materia e attiva nel proporre soluzioni (progetto Spinelli, contributo dell'Italia per la decisione dell'elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979) potrebbe fornire un importante contributo. L'esigenza di rendere più trasparenti le decisioni europee è una questione estremamente importante, soprattutto perché i cittadini europei sono sempre più restii a dare il loro c.d. "permissive consensus" alle decisioni europee, anche perché spesso queste decisioni significano maggior rigore budgetario e quindi sacrifici economici. In particolare, sono sempre più restii a sostenere l'integrazione europea, se percepiscono che al suo interno il principio dell'uguaglianza degli Stati membri non viene più rispettato e se alcune delle decisioni più sofferte sembrano nascere più dalla volontà del paese/dei paesi più forti economicamente e politicamente che dall'Unione nel suo insieme. In tale modo, l'Unione europea rischia di essere sempre più divisa al suo interno tra i c.d. paesi creditori ed i c.d. debitori, divisi tra di loro non solamente dagli interessi, ma anche da una diversa narrativa della crisi, delle sue possibili soluzioni e finanche della natura e del futuro stesso dell'integrazione europea. Inoltre, un rafforzamento del controllo democratico e del Parlamento europeo a scapito delle forze intergovernative sarebbero più in linea con le tradizionali preferenze ed interessi dell'Italia nel contesto dell'integrazione europea.

**TRATTATO SULLA STABILITÀ, SUL COORDINAMENTO
E SULLA GOVERNANCE NELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA TRA
IL REGNO DEL BELGIO, LA REPUBBLICA DI BULGARIA, IL REGNO DI
DANIMARCA, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, LA REPUBBLICA DI
ESTONIA, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA,
LA REPUBBLICA FRANCESE, LA REPUBBLICA ITALIANA, LA REPUBBLICA DI
CIPRO, LA REPUBBLICA DI LETTONIA, LA REPUBBLICA DI LITUANIA,
IL GRANDUCATO DI LUSSEMBURGO, L'UNGHERIA,
MALTA, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA D'AUSTRIA,
LA REPUBBLICA DI POLONIA, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA ROMANIA,
LA REPUBBLICA DI SLOVENIA, LA REPUBBLICA SLOVACCA,
LA REPUBBLICA DI FINLANDIA E IL REGNO DI SVEZIA.**

IL REGNO DEL BELGIO, LA REPUBBLICA DI BULGARIA, IL REGNO DI DANIMARCA, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, LA REPUBBLICA DI ESTONIA, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA, LA REPUBBLICA FRANCESE, LA REPUBBLICA ITALIANA, LA REPUBBLICA DI CIPRO, LA REPUBBLICA DI LETTONIA, LA REPUBBLICA DI LITUANIA, IL GRANDUCATO DI LUSSEMBURGO, L'UNGHERIA, MALTA, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA D'AUSTRIA, LA REPUBBLICA DI POLONIA, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA ROMANIA, LA REPUBBLICA DI SLOVENIA, LA REPUBBLICA SLOVACCA, LA REPUBBLICA DI FINLANDIA E IL REGNO DI SVEZIA,

in prosieguo denominati “parti contraenti”,

CONSAPEVOLI del loro obbligo, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, di considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune,

DESIDEROSI di favorire le condizioni per una maggiore crescita economica nell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro,

TENENDO PRESENTE che la necessità di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili e di evitare disavanzi pubblici eccessivi è per i governi di fondamentale importanza al fine di salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro e richiede quindi l'introduzione di regole specifiche, tra cui una “regola del pareggio di bilancio” e un meccanismo automatico per l'adozione di misure correttive,

CONSAPEVOLI della necessità di garantire che il loro disavanzo pubblico non superi il 3% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e che il loro debito pubblico non superi il 60% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato o si riduca in misura sufficiente avvicinandosi a tale percentuale,

RAMMENTANDO che le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione nel quadro dell'unione economica, in particolare la pratica di accumulare debito al di fuori dei conti della pubblica amministrazione

TENENDO PRESENTE che il 9 dicembre 2011 i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro hanno convenuto di rafforzare l'architettura dell'unione economica e monetaria, partendo dai trattati su cui si fonda l'Unione europea e agevolando l'attuazione delle misure adottate a norma degli articoli 121, 126 e 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

TENENDO PRESENTE che l'obiettivo dei capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro e di altri Stati membri dell'Unione europea è integrare quanto prima le disposizioni del presente trattato nei trattati su cui si fonda l'Unione europea,

ACCOGLIENDO favorevolmente le proposte legislative per la zona euro avanzate il 23 novembre 2011 dalla Commissione europea nell'ambito dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, relative al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e a disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri, e RILEVANDO l'intenzione della Commissione europea di presentare ulteriori proposte legislative per la zona euro riguardanti, in particolare, la comunicazione *ex ante* dei piani di emissione del debito, programmi di partenariato economico che illustrino nel dettaglio le riforme strutturali degli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi e il coordinamento delle grandi riforme di politica economica previste dagli Stati membri,

MANIFESTANDO la propria disponibilità a sostenere le proposte che la Commissione europea presenti per rafforzare ulteriormente il patto di stabilità e crescita introducendo, per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, un nuovo intervallo per gli obiettivi di medio termine in linea con i limiti stabiliti nel presente trattato,

RILEVANDO che, nel riesaminare e monitorare gli impegni di bilancio a norma del presente trattato, la Commissione europea agirà nell'ambito delle sue competenze, secondo il disposto del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare degli articoli 121, 126 e 136,

OSSERVANDO in particolare che, in relazione all'applicazione della "regola del pareggio di bilancio" enunciata all'articolo 3 del presente trattato, tale monitoraggio sarà eseguito fissando, per ciascuna parte contraente, obiettivi di medio termine specifici per paese e calendari di convergenza, a seconda del caso,

OSSERVANDO che gli obiettivi di medio termine dovrebbero essere periodicamente aggiornati sulla base di un metodo concordato, i cui principali parametri devono a loro volta essere periodicamente rivisti, in modo da rispecchiare adeguatamente i rischi delle passività esplicite ed implicite per le finanze pubbliche, in linea con le finalità del patto di stabilità e crescita,

OSSERVANDO che progressi sufficienti verso gli obiettivi di medio termine dovrebbero essere valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con le disposizioni specificate nel diritto dell'Unione europea, in particolare dal regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 ("patto di stabilità e crescita rivisto"),

OSSERVANDO che il meccanismo di correzione da istituirsi a cura delle parti contraenti dovrebbe mirare a correggere le deviazioni dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento, ivi compreso il loro impatto cumulato sulla dinamica del debito pubblico,

RILEVANDO che l'osservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

RAMMENTANDO che l'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea il potere di comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità allo Stato membro dell'Unione europea che non si sia conformato a una sentenza da essa pronunciata e RAMMENTANDO che la Commissione europea ha stabilito criteri per determinare il pagamento della somma forfettaria o della penalità da comminare nel quadro di tale articolo,

RAMMENTANDO che è necessario agevolare l'adozione di misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi dell'Unione europea in relazione agli Stati membri la cui moneta è l'euro e il cui rapporto previsto o effettivo tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo supera il 3%, rafforzando nel contempo vigorosamente l'obiettivo della procedura stessa, ossia sollecitare e, all'occorrenza, costringere uno Stato membro a ridurre l'eventuale disavanzo constatato,

RAMMENTANDO l'obbligo delle parti contraenti il cui debito pubblico supera il valore di riferimento del 60% di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento,

TENENDO PRESENTE la necessità di rispettare, nell'attuazione del presente trattato, il ruolo specifico delle parti sociali, quale riconosciuto nella legislazione o nei regimi nazionali di ciascuna delle parti contraenti,

SOTTOLINEANDO che nessuna disposizione del presente trattato deve essere interpretata in modo da alterare in alcuna maniera le condizioni di politica economica alle quali è stata concessa assistenza finanziaria a una parte contraente nell'ambito di un programma di stabilizzazione cui partecipano l'Unione europea, i suoi Stati membri o il Fondo monetario internazionale,

OSSERVANDO che il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria impone che le parti contraenti si adoperino congiuntamente per una politica economica in cui, basandosi sui meccanismi di coordinamento delle politiche economiche, quali definiti nei trattati su cui si fonda l'Unione europea, intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro,

OSSERVANDO, in particolare, il desiderio delle parti contraenti di avvalersi più attivamente della cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, senza recare pregiudizio al mercato interno, e il loro desiderio di ricorrere pienamente alle misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro ai sensi dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e a una procedura per la discussione e il coordinamento *ex ante* tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro di tutte le grandi riforme di politica economica da loro previste, ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi,

RAMMENTANDO che il 26 ottobre 2011 i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro hanno convenuto di migliorare la *governance* della zona euro, anche mediante l'organizzazione di almeno due riunioni del Vertice euro all'anno, da convocarsi, salvo in presenza di circostanze eccezionali, immediatamente dopo le riunioni del Consiglio europeo o le riunioni a cui partecipino tutte le parti contraenti che hanno ratificato il presente trattato,

RAMMENTANDO altresì che il 25 marzo 2011 i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro e di altri Stati membri dell'Unione europea hanno approvato il patto euro plus, che individua i punti essenziali per promuovere la competitività della zona euro,

SOTTOLINEANDO l'importanza del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità in quanto elemento della strategia globale per rafforzare l'unione economica e monetaria e OSSERVANDO che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo,

OSSERVANDO che il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia sono parti contraenti la cui moneta è l'euro e che, in quanto tali, saranno vincolati dal presente trattato dal primo giorno del mese successivo al deposito del loro strumento di ratifica qualora il trattato sia in vigore a tale data;

OSSERVANDO ALTRESÌ che la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Romania e il Regno di Svezia sono parti contraenti che, in quanto Stati membri dell'Unione europea, alla data della firma del presente trattato hanno una deroga o un'esenzione dalla partecipazione alla moneta unica e possono essere vincolate, finché tale deroga o esenzione non sia abrogata, solo dalle disposizioni dei titoli III e IV del presente trattato dalle quali dichiarino, al momento del deposito del loro strumento di ratifica o a una data successiva, di voler essere vincolate,

HANNO CONVENUTO LE DISPOSIZIONI SEGUENTI:

TITOLO I
OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

ARTICOLO 1

1. Con il presente trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

2. Il presente trattato si applica integralmente alle parti contraenti la cui moneta è l'euro. Esso si applica anche alle altre parti contraenti nella misura e alle condizioni previste all'articolo 14.

TITOLO II
COERENZA E RAPPORTO CON IL DIRITTO DELL'UNIONE

ARTICOLO 2

1. Le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato.

2. Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica.

TITOLO III
PATTO DI BILANCIO

ARTICOLO 3

1. Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea:

- a) la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo;
- b) la regola di cui alla lettera a) si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine. Il quadro temporale per tale convergenza sarà proposto dalla Commissione europea tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità. I progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto;

- c) le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali, come definito al paragrafo 3, lettera b);
- d) quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di cui alla lettera b) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;
- e) qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito.

2. Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1, lettera e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali.

3. Ai fini del presente articolo si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea.

Ai fini del presente articolo si applicano altresì le definizioni seguenti:

- a) per “saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione” si intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee;
- b) per “circostanze eccezionali” si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

ARTICOLO 4

Quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% di cui all'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo il disposto dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011. L'esistenza di un disavanzo eccessivo dovuto all'inosservanza del criterio del debito sarà decisa in conformità della procedura di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ARTICOLO 5

1. La parte contraente che sia soggetta a procedura per i disavanzi eccessivi ai sensi dei trattati su cui si fonda l'Unione europea predispone un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo. Il contenuto e il formato di tali programmi sono definiti nel diritto dell'Unione europea. La loro presentazione al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea per approvazione e il loro monitoraggio avranno luogo nel contesto delle procedure di sorveglianza attualmente previste dal patto di stabilità e crescita.

2. Spetterà al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi.

ARTICOLO 6

Al fine di coordinare meglio le emissioni di debito nazionale previste, le parti contraenti comunicano *ex ante* al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea i rispettivi piani di emissione del debito pubblico.

ARTICOLO 7

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 constati tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro che la maggioranza qualificata di esse, calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata.

ARTICOLO 8

1. 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.

2. La parte contraente che, sulla base della propria valutazione o della valutazione della Commissione europea, ritenga che un'altra parte contraente non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia di cui al paragrafo 1 comporta può adire la Corte di giustizia e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo. Le somme imposte a una parte contraente la cui moneta è l'euro sono versate al meccanismo europeo di stabilità. In altri casi, i pagamenti sono versati al bilancio generale dell'Unione europea.

3. Il presente articolo costituisce un compromesso tra le parti contraenti ai sensi dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

TITOLO IV

COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E CONVERGENZA

ARTICOLO 9

Basandosi sul coordinamento delle politiche economiche, quale definito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate. A tal fine le parti contraenti intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria.

ARTICOLO 10

Conformemente alle disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti sono pronte ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro, come previsto all'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e della cooperazione rafforzata, come previsto all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno.

ARTICOLO 11

Ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi e adoperandosi per una politica economica più strettamente coordinata, le parti contraenti assicurano di discutere *ex ante* e, ove appropriato, coordinare tra loro tutte le grandi riforme di politica economica che intendono intraprendere. A tale coordinamento partecipano le istituzioni dell'Unione europea in conformità del diritto dell'Unione europea.

TITOLO V
GOVERNANCE DELLA ZONA EURO

ARTICOLO 12

1. I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni.

Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.

2. Le riunioni del Vertice euro sono convocate quando necessario, almeno due volte all'anno, per discutere questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro.

3. I capi di Stato o di governo delle parti contraenti che hanno ratificato il presente trattato diverse da quelle la cui moneta è l'euro partecipano alle discussioni delle riunioni del Vertice euro relative alla competitività per le parti contraenti, alla modifica dell'architettura complessiva della zona euro e alle regole fondamentali che ad essa si applicheranno in futuro, nonché, ove opportuno e almeno una volta all'anno, a discussioni su questioni specifiche di attuazione del presente trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria.

4. Il presidente del Vertice euro assicura la preparazione e la continuità delle riunioni del Vertice euro, in stretta cooperazione con il presidente della Commissione europea. L'organismo incaricato di preparare e dar seguito alle riunioni del Vertice euro è l'Eurogruppo e a questo fine il suo presidente può essere invitato a partecipare a tali riunioni.

5. Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato. Il presidente del Vertice euro riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro.

6. Il presidente del Vertice euro tiene strettamente informate le parti contraenti diverse da quelle la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri dell'Unione europea dei preparativi e degli esiti delle riunioni del Vertice euro.

ARTICOLO 13

Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato.

TITOLO VI DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI

ARTICOLO 14

1. Il presente trattato è ratificato dalle parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Gli strumenti di ratifica sono depositati presso il segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea (“depositario”).

2. Il presente trattato entra in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro.
3. Il presente trattato si applica dalla data di entrata in vigore alle parti contraenti la cui moneta è l'euro che l'hanno ratificato. Esso si applica alle altre parti contraenti la cui moneta è l'euro dal primo giorno del mese successivo al deposito del loro rispettivo strumento di ratifica.
4. In deroga ai paragrafi 3 e 5, il titolo V si applica dalla data di entrata in vigore del presente trattato a tutte le parti contraenti interessate.
5. Il presente trattato si applica alle parti contraenti con deroga, quali definite all'articolo 139, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, o con esenzione, di cui al protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca allegato ai trattati dell'Unione europea, che hanno ratificato il presente trattato, dalla data di decorrenza degli effetti della decisione di abrogazione di tale deroga o esenzione, a meno che la parte contraente interessata dichiari che intende essere vincolata, in tutto o in parte, dalle disposizioni dei titoli III e IV del presente trattato prima di tale data.

ARTICOLO 15

Gli Stati membri dell'Unione europea che non siano parti contraenti possono aderire al presente trattato. Gli effetti dell'adesione decorrono dal deposito dello strumento di adesione presso il depositario, il quale informa le altre parti contraenti. Previa autenticazione delle parti contraenti, il testo del presente trattato nella lingua ufficiale dello Stato membro aderente che sia altresì lingua ufficiale e lingua di lavoro delle istituzioni dell'Unione è depositato negli archivi del depositario quale testo autentico del presente trattato.

ARTICOLO 16

Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, addì due marzo duemiladodici

Il presente trattato, redatto in un unico esemplare in lingua bulgara, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, lettone, lituana, maltese, neerlandese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese, tutti i testi facenti ugualmente fede, è depositato negli archivi del depositario, il quale ne rimette una copia certificata conforme a ciascuna delle parti contraenti.
