

***PROCEDURE FINANZIARIE E VINCOLI DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA***<sup>\*</sup>

di *Guido Rivosecchi*

*(Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Lecce)*

Sommario: 1.Introduzione: principio di sostenibilità del debito pubblico e divieto di disavanzi pubblici eccessivi come vincoli al processo di decisione finanziaria. 2.Il Patto di stabilità e crescita come applicazione più stringente e vincolante delle norme del Trattato e del Protocollo allegato sulla procedura per i disavanzi eccessivi: il valore “integrativo” (ma non “sostitutivo”) della risoluzione del Consiglio europeo e dei regolamenti comunitari rispetto alle norme del diritto comunitario primario sul controllo sui disavanzi pubblici eccessivi. 3.Cenni sui fondamenti teorici del Patto e sulle possibili critiche. 4.I vantaggi del Patto. 5.L’adeguamento delle procedure di bilancio al Patto di stabilità nel solco del processo di razionalizzazione della decisione finanziaria che discende dall’art. 81 Cost. e come riflesso dell’Unione europea come ordinamento composito. 6.La (discutibile) prassi di applicazione del Patto. 7.Le possibili riforme del Patto: la ricerca di soluzioni maggiormente flessibili. 8.La decisione del Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003. 9.Il ricorso della Commissione alla Corte di giustizia. 10.*Segue*: Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento. 11.Chi è il custode del Patto di stabilità? La tutela degli equilibri finanziari tra vincoli del sistema *multilevel*, rischi di deresponsabilizzazione dei parlamenti ed esigenze di giustiziabilità dei processi decisionali.

*1. Introduzione: principio di sostenibilità del debito pubblico e divieto di disavanzi pubblici eccessivi come vincoli al processo di decisione finanziaria*

Sin dalla seconda fase del processo di unione economica e monetaria previsto dal Trattato di Maastricht (gennaio 1994 – dicembre 1998), che ha posto le premesse per il passaggio alla moneta unica, il regime delle finanze pubbliche degli Stati membri della Comunità europea è stato sottoposto ai noti criteri di convergenza – specificati dall’art. 1 del Protocollo n. 5 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato – che

---

<sup>\*</sup> Relazione al Seminario “Principio di legalità, legge finanziaria, legge di bilancio”, Luiss Guido Carli, Roma, 27 maggio 2004.

operano come limiti all'indebitamento netto (3 per cento del PIL) e al debito pubblico (60 per cento del PIL). All'atto della firma del Trattato (1992), il primo parametro venne individuato come valore medio del rapporto tra investimenti pubblici e PIL dell'Unione nel periodo intercorrente tra il 1974 e il 1991, il secondo come valore di equilibrio ritenuto necessario alla stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL (in caso di crescita nominale del PIL al 5 per cento) e come valore medio del rapporto tra debito e PIL dell'Unione.

A quanto risulta dai negoziati che condussero all'inserimento dei criteri di convergenza nel Trattato, vennero respinte sia le proposte volte a "costituzionalizzare" espressamente la c.d. "regola aurea" (in base alla quale le spese correnti non devono essere superiori alle entrate correnti), sostenuta dalle delegazioni tedesca e olandese, sia le proposte volte a prevedere limiti al disavanzo corretto in base agli andamenti del ciclo economico, sostenute, tra gli altri, da Francia e Italia: le prime perché ritenute eccessivamente rigide e inclini ad incoraggiare politiche fiscali pro-cicliche, e le seconde perché basate su criteri labili e discrezionali nel calcolo del disavanzo consentito<sup>1</sup>.

Le caratteristiche dei criteri di convergenza inseriti nel Trattato sembrerebbero quindi, sin dalla loro fase di elaborazione, non configurare né vincoli di carattere strettamente contenutistico, né criteri inadeguati a garantire un ancoraggio certo agli equilibri delle finanze pubbliche degli Stati membri. Il fatto che i parametri di Maastricht sembravano incorporare la c.d. regola aurea ed accentuare i profili contenutistici dei vincoli alla finanza pubblica è in realtà dovuto alla circostanza che il 3 per cento, all'inizio degli anni Novanta, coincideva con il rapporto tra investimenti pubblici (spesa in conto capitale) e PIL<sup>2</sup>.

I presupposti teorici dell'introduzione di tali vincoli sono rinvenibili nella letteratura economica che riconnette all'insostenibilità del debito di uno Stato membro l'eternità negativa per tutti gli altri paesi dell'Unione<sup>3</sup>, specie in seguito al ricorso all'aumento dei tassi di interesse (con l'intento di attrarre capitali dall'estero) posto in

---

<sup>1</sup> Sul punto v. ora la ricostruzione di T. Padoa-Schioppa, *La lunga via per l'euro*, Il Mulino, Bologna, 2004, 289.

<sup>2</sup> Sul punto cfr., ad esempio, F. Kistoris Padoa Schioppa, *Introduzione a Isae – Istituto di Studi e Analisi economica, Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2002*, a cura di F. Kistoris Padoa Schioppa, Il Mulino, Bologna, 2002, 11.

<sup>3</sup> Cfr., per tutti, P. De Grauwe, *Economia dell'integrazione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 1993, spec. 217 ss.; M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Il Mulino, Bologna, 1999, 38 ss.

essere dal paese non virtuoso<sup>4</sup>, e alle relative spirali concorrenziali che verrebbero così a crearsi tra gli Stati, essendo, in regime di moneta unica, venuti meno i differenziali di cambio e le relative aspettative<sup>5</sup>.

L'obbligo di mantenere "finanze pubbliche sane", introdotto dal Trattato di Maastricht sin dall'art. 3A (ora art. 4) TCE, viene quindi a conformare l'intera costituzione economica europea<sup>6</sup> e a caratterizzare la stessa "forma di Stato comunitaria"<sup>7</sup>, riflettendosi sull'introduzione di principi di "buona gestione finanziaria" (art. 274 TCE – ex art. 205)<sup>8</sup> e sul divieto di disavanzi eccessivi<sup>9</sup>.

Anche nella prospettiva *de iure condendo* del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" in via di approvazione non può ora trascurarsi come l'estensione del voto a maggioranza qualificata, i nuovi criteri di calcolo della maggioranza in seno al Consiglio dei ministri (e della relativa "minoranza di blocco"), nonché il riformando sistema delle fonti – espressamente richiamati dall'art. III-76 del Trattato-Costituzione – si riflettano in maniera ulteriormente restrittiva sul divieto di disavanzi eccessivi, sui relativi meccanismi di sorveglianza e sull'applicazione delle procedure sanzionatorie.

L'art. 104 (ex art. 104C) TCE, però, non prevede vincoli contenutistici, per così dire, "autoapplicativi", lasciando un certo margine di flessibilità sia nelle procedure di sorveglianza, principalmente di competenza della Commissione, sia nelle procedure di constatazione dello stato di disavanzo eccessivo e nei relativi procedimenti sanzionatori di competenza del Consiglio<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Isae, *Le regole della politica fiscale nell'Unione europea: efficacia, aspetti critici e proposte di riforme*, in *Rapporto Annuale 2003 sullo stato dell'Unione europea*, Roma, luglio 2003, 80.

<sup>5</sup> Cfr. A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in AA.VV., *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Il Mulino, Bologna, 1998, 71.

<sup>6</sup> In particolare l'art. 4, paragrafo 3, (ex art. 3A) TCE prevede l'obbligo per gli Stati membri della Comunità di: mantenere prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti stabile.

<sup>7</sup> In questa prospettiva, cfr. M.P. Chiti, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, II, 1178 s.

<sup>8</sup> Su cui, v. G. Cogliandro, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, II, 1183 ss., spec. 1190 ss.

<sup>9</sup> Sui vincoli della "costituzione economica" europea, v. già G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, 42 ss. Sul punto, quanto ai vincoli "finanziari" dello Stato "comunitario", v. A. Manzella, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. cost.*, 2003, 281.

<sup>10</sup> Nel senso del riconoscimento di ampi margini di discrezionalità nell'applicazione dell'art. 104 (ex art. 104C) TCE, v. tra gli altri G.L. Tosato, *L'Unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1999, 95.

La discrezionalità lasciata alle istituzioni europee sembra desumibile dalle espressioni utilizzate dal Trattato<sup>11</sup>: l'art. 99 (ex art. 103) TCE parla di "indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati" (paragrafo 2) e di "politiche economiche" degli Stati membri "coerenti" con tali indirizzi di massima; l'art. 104 (ex art. 104C) TCE parla di "disavanzi pubblici eccessivi" (paragrafo 1), consentendo, nel contempo, deroghe rispetto ai valori di riferimento anch'esse caratterizzate da forti margini di discrezionalità nell'apprezzamento (rapporto tra disavanzo pubblico e PIL "diminuito in modo sostanziale e continuo": paragrafo 2, lett. a); rapporto tra debito e PIL che si "stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato": paragrafo 2, lett. b)). La stessa facoltà, riservata alla Commissione, di predisporre l'apposita relazione anche soltanto in caso di rischio di disavanzo eccessivo, se pure estende il potenziale raggio di intervento dell'Esecutivo comunitario, aumenta ulteriormente il carattere discrezionale della valutazione dell'organo. Rimane poi la decisiva considerazione che la presa di posizione finale circa la constatazione dello stato di "disavanzo eccessivo" è di esclusiva competenza del Consiglio<sup>12</sup>.

In altre parole, il superamento dei limiti posti dai parametri di per sé non determina automaticamente il carattere eccessivo del disavanzo<sup>13</sup>, attivando piuttosto soltanto "un processo decisionale dal cui esito dipende la qualificazione, come eccessivo o meno, del disavanzo"<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Anche se l'interpretazione di tali espressioni è controversa: secondo alcuni (cfr., per tutti, Isae – Istituto di Studi e Analisi economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2002*, cit., 164 s.) l'utilizzo di espressioni indeterminate come "misura sufficiente" e "ritmo adeguato" in tema di riduzione del debito ai sensi dell'art. 104 (ex art. 104C) TCE, paragrafo 2, lett. b), dovrebbe essere interpretato nel segno della "variazione del rapporto qualora esso sia superiore al limite previsto", cosicché sarebbero possibili fluttuazioni del debito in entrambe le direzioni, ma soltanto al di sotto della soglia invalicabile del 60 per cento in rapporto al PIL; secondo altri, ai fini della valutazione del rispetto del parametro del 60 per cento, sarebbe per lo Stato membro sostanzialmente decisivo soltanto il fatto di aver imboccato la spirale positiva della riduzione del debito (come si desume dal dibattito sulla genesi dei parametri ricostruito ora in T. Padoa-Schioppa, *La lunga via per l'euro*, cit., 291 ss.; sull'interpretazione "elastica" di questo criterio v. anche G. Caporali, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004, 99). Anche in riferimento al rispetto del parametro del disavanzo eccessivo le interpretazioni divergono, soprattutto in tema di interpretazione delle possibili deroghe. Sottolineano, ad esempio, il "gradualismo" insito nelle procedure e nei parametri del Trattato, G. Cogliandro, *Finanza sana e buona gestione finanziaria*, cit., 1187; A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, 72.

<sup>12</sup> In questa prospettiva, v. A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, cit., 72, che rileva la centralità della decisione politica del Consiglio dalla quale scaturiscono i vincoli per i singoli Stati.

<sup>13</sup> Così, A. Brancasi, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, II, 1197.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 1198.

Da questo punto di vista, se pure va rammentato che l'istanza intergovernativa rientra a pieno titolo nel diritto europeo tanto quanto l'istanza comunitaria<sup>15</sup>, non v'è dubbio che l'accentuazione dei poteri decisionali del Consiglio non soltanto in merito all'irrogazione delle sanzioni, ma anche in punto di qualificazione dello stato di disavanzo eccessivo non consenta di considerare i criteri di convergenza come vincoli contenutistici "autoapplicativi", e spesso finisca per riflettere "la debolezza del sistema di governo europeo e la sua incapacità di condurre una politica unitaria che non sia ostaggio di scelte intergovernative (sovente di tipo diarchico) in palese violazione del principio di legalità"<sup>16</sup>.

Appare in ogni caso evidente che il fatto stesso di aver "confinato" la determinazione concreta dei limiti al disavanzo e al debito in un apposito Protocollo allegato<sup>17</sup> depone a sfavore della portata effettivamente contenutistica dei "vincoli" posti dai famosi parametri<sup>18</sup>, potendosi invece probabilmente risolvere la loro trasposizione, come si tenterà di dimostrare, sul piano delle procedure interne di bilancio nel solco della tradizione parlamentare italiana, incentrata su vincoli "esterni" alla decisione finanziaria e su una progressiva razionalizzazione dei relativi processi decisionali<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2004, 224.

<sup>16</sup> Così, L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, Intervento al Convegno "Stato di diritto e principio di legalità nell'evoluzione della 'forma di Stato europea'", tenutosi il 6 aprile 2004 a Napoli presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, Atti in corso di pubblicazione, 4 (del dattiloscritto).

<sup>17</sup> Sulla necessità di procedere a forme di "semplificazione" e di "riordino" dei trattati come pre-condizione nel processo costituzionale europeo, anche mediante la distinzione – pur non espressamente affermata dall'Autore – tra Trattato costituzionale e protocolli, v. C. Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002, 198 e 209 s. Si soffermano espressamente sulla "debolezza" dei protocolli come tecnica di scrittura costituzionale V. Atripaldi – R. Miccù, *Premessa a L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, a cura di V. Atripaldi – R. Miccù, Cedam, Padova, 2003, XIII s. In senso difforme, sia pure in riferimento ad una fase antecedente della costruzione europea, v. invece G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 54.

<sup>18</sup> In questo senso, v. anche T. Padoa-Schioppa, *La lunga via per l'euro*, cit., 291, il quale osserva, da un lato, che "il 60 per cento era considerato non un limite di accettabilità del debito, quanto una soglia al di sopra della quale si determina un vincolo rilevante sull'andamento delle sue variazioni", e, dall'altro, che "l'esperienza storica mostrava che il disavanzo di un paese poteva ben crescere al di sopra del 3 per cento durante periodi di recessione senza necessariamente minare la stabilità monetaria" e che, nel corso dei negoziati, "fu anche fatto presente che guardare al disavanzo anno per anno senza analizzare la dinamica avrebbe distorto le valutazioni".

<sup>19</sup> In questa prospettiva, si vedano V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 450 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, *passim*, spec. 297 ss.; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa tra governo parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986, 3 ss.; P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993, *passim*, spec. 17 ss., 29 ss. e 121 ss.

*2. Il Patto di stabilità e crescita come applicazione più stringente e vincolante delle norme del Trattato e del Protocollo allegato sulla procedura per i disavanzi eccessivi: il valore "integrativo" (ma non "sostitutivo") della risoluzione del Consiglio europeo e dei regolamenti comunitari rispetto alle norme del diritto comunitario primario sul controllo sui disavanzi pubblici eccessivi*

Apparentemente più difficile appare la collocazione sulla stessa linea ricostruttiva del Patto di stabilità e crescita, che comporta un'indubbia interpretazione in senso restrittivo dei criteri sanciti dal TUE<sup>20</sup> e l'introduzione di sanzioni più penetranti – considerate spesso per giunta applicabili automaticamente<sup>21</sup> - con il conseguente rafforzamento, da questo punto di vista, dei "profili contenutistici" dei vincoli al governo della finanza pubblica<sup>22</sup>.

Basato sul principio della vigilanza multilaterale delle posizioni di bilancio degli Stati membri<sup>23</sup>, il Patto di stabilità e crescita si compone da un punto di vista formale di tre atti: una risoluzione del Consiglio europeo che impegna le istituzioni coinvolte nel processo di sorveglianza (Consiglio, Commissione e Stati membri) alla piena e tempestiva applicazione delle norme del Trattato, da un lato, dovendo Consiglio e Commissione attivare le procedure di sorveglianza e di controllo ed adottare le eventuali misure sanzionatorie, e, dall'altro, impegnando gli Stati a mantenere politiche di bilancio rigorose e a non giustificare eventuali *deficit* eccessivi se non in caso di recessioni gravi che comportino una diminuzione annua del PIL pari almeno allo 0,75 per cento (risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 (97/C 236/01)); due regolamenti del Consiglio dei ministri dedicati, rispettivamente, al "rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche

<sup>20</sup> Così, G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, cit., 223.

<sup>21</sup> In questo senso, v., ad esempio, H.J. Hahn, *The Stability Pact for European Monetary Union. Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Revue*, 1998, 77 ss.

<sup>22</sup> Sul valore precettivo del Patto di stabilità e sulla conseguente efficacia dei vincoli posti alle procedure di bilancio, si vedano G. della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4, 2001, 561 s. e R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002, 1000, i quali sottolineano il passaggio dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi, inteso "in senso negativo", agli obiettivi posti "in positivo" che implica il Patto di stabilità imponendo il raggiungimento di determinati risultati in termini di gestione dei conti pubblici.

<sup>23</sup> Accentua questa matrice del Patto di stabilità anche G. Caporali, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, cit., 88 ss., il quale, dopo aver ricostruito la genesi della normativa dal Consiglio europeo di Cannes del 1995 a quello di Amsterdam del 1997, individua alla base del Patto "la procedura di sorveglianza multilaterale con un meccanismo di controllo delle posizioni di bilancio", per riconoscere come la procedura di allarme preventivo sia "priva di risvolti sanzionatori" (ivi, 93).

economiche” (regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997), e all’“accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della Procedura per i disavanzi eccessivi” (regolamento (CE) n. 1467/97 del 7 luglio 1997).

Il primo regolamento intende migliorare il flusso di informazioni economiche dagli Stati alla Commissione e al Consiglio e, di conseguenza, i meccanismi di sorveglianza sulle posizioni economiche e monetarie degli Stati, ai quali viene in particolare imposto, come obiettivo di medio termine, un saldo di bilancio in attivo o almeno in equilibrio (art. 3, paragrafo 2, lett. *a*)), in riferimento al quale essi devono presentare ogni anno un programma di stabilità che renda conto dell’andamento delle principali variabili macroeconomiche (art. 3, paragrafo 2, lett. *b*)) e dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici, sulla posizione di bilancio e sul debito (art. 3, paragrafo 2, lett. *c*) e *d*)).

Il secondo regolamento, relativo all’attuazione delle procedure per *deficit* eccessivi, rafforza gli obblighi a carico degli Stati e disciplina le misure sanzionatorie, disciplinando, tra l’altro: la scansione temporale che conduce alla constatazione dello stato di disavanzo eccessivo (art. 3) e all’applicazione delle relative sanzioni, irrogate dal Consiglio entro dieci mesi dalla comunicazione agli Stati (art. 7); i casi in cui è consentita la sospensione della procedura per i disavanzi eccessivi (artt. 9 e 10); l’entità delle sanzioni (artt. 11-16); le circostanze che giustificano un “eccezionale e temporaneo” superamento del limite del disavanzo, determinato da eventi inconsueti, non soggetti al controllo dello Stato e tali da provocare una “grave recessione economica”, con diminuzione del PIL in termini reali pari ad almeno il 2 per cento (art. 2).

I due regolamenti costituiscono quindi attuazione delle norme del Titolo VI del Trattato di Maastricht e del Protocollo allegato sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

Parte delle disposizioni di tali atti assumono un valore ricognitivo-attuativo rispetto al diritto comunitario primario. In particolare, l’art. 5 del regolamento n. 1466/97, nel disciplinare il merito e le modalità di esercizio del potere di valutazione del Consiglio circa i programmi di stabilità degli Stati e la loro capacità di scongiurare *deficit* eccessivi, costituisce norma di attuazione dell’art. 99 del Trattato sul coordinamento delle politiche economiche; l’art. 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1466/97, nel disciplinare la valutazione del Consiglio circa le modalità di applicazione dei programmi di stabilità da parte dei singoli Stati (e i loro eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi), costituisce norma attuativa dell’art. 99, paragrafo 3, del Trattato sui poteri di sorveglianza nell’ambito

del coordinamento delle politiche economiche; l'art. 7 del regolamento n. 1466/97, nel disciplinare i programmi di convergenza che ciascuno Stato non partecipante presenta al Consiglio e alla Commissione, costituisce norma di attuazione dell'art. 99 del Trattato sul coordinamento delle politiche economiche; l'art. 2 del regolamento n. 1467/97, nel disciplinare le condizioni che legittimano deroghe al rispetto del valore di riferimento per il disavanzo, costituisce norma di attuazione dell'art. 104, paragrafi 2, lett. a), e 3; l'art. 3 del regolamento n. 1467/97, nel disporre la procedura di attuazione-accelerazione per i disavanzi eccessivi, costituisce norma attuativa dell'art. 104, paragrafi 5, 6 e 7, sulla procedura di constatazione e contestazione del *deficit* eccessivo, e del Protocollo allegato.

Nei due regolamenti sono però rinvenibili alcune disposizioni che non si limitano a dare attuazione alle norme del Trattato, ma costituiscono integrazione dei principi del diritto comunitario primario in materia<sup>24</sup>. In particolare, l'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1466/97, nel sottoporre ciascuno Stato agli obblighi relativi alla presentazione dei programmi di stabilità, appare disposizione “integrativa” dell'art. 99, paragrafo 3, del Trattato, nella parte in cui questo attribuisce funzioni di sorveglianza a Consiglio e Commissione sul coordinamento delle politiche economiche; l'art. 3, paragrafo 2, spec. lett. a), del regolamento n. 1466/97, nell'indicare come obiettivo a medio termine per i bilanci degli Stati membri un saldo prossimo al pareggio o in attivo, assume un valore integrativo rispetto all'art. 104, paragrafo 1, del Trattato, quantificando la misura del disavanzo pubblico eccessivo tollerato ed anzi imponendo una misura di (tendenziale) avanzo nei bilanci. Da questo punto di vista, non può non rilevarsi il forte irrigidimento, anche sotto il profilo strettamente contenutistico, delle modalità di applicazione della procedura sui disavanzi pubblici eccessivi che il Patto comporta, quantomeno per gli Stati aderenti alla moneta unica, che sono sottoposti ad un vero e proprio obbligo di conseguire un risultato positivo in termini di conti pubblici (essendo ormai la logica del sistema di

---

<sup>24</sup> Sul valore “integrativo” dei regolamenti sul Patto di stabilità, v. R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 999, che si spinge a riconoscere un valore “sostitutivo” alla normativa dei due regolamenti qualora si tratti di applicarla agli Stati che hanno aderito al Patto; e G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 565 e 568 s., che pure definisce “innovativa” la regola del “saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o in attivo”.

contabilità introdotto dalla Comunità europea c.d. Sec95 non finanziaria, ma di contabilità economica)<sup>25</sup>.

Il Patto di stabilità e di crescita viene tuttavia ad operare una distinzione all'interno degli Stati membri dell'Unione a seconda che essi aderiscano o meno all'euro, ponendo soltanto a carico dei primi vere e proprie obbligazioni di risultato (evitare la formazione dei disavanzi e tendere ad un bilancio in attivo) e riservando ai secondi soltanto obbligazioni di condotta (sforzarsi di evitare i disavanzi eccessivi)<sup>26</sup>.

Sulla base di questi presupposti, si potrebbe apparentemente sostenere che, per gli Stati che hanno aderito al Patto, talune norme dei regolamenti non hanno soltanto valore "integrativo" delle disposizioni del Trattato, ma un vero e proprio valore "sostitutivo" – implicando obblighi di risultato in merito a determinate prestazioni di finanza pubblica – riferito, peraltro, da alcuni (più correttamente) alle disposizioni del protocollo allegato sulla procedura per i disavanzi eccessivi<sup>27</sup>, da altri *tout court* al Trattato<sup>28</sup>.

La tesi, quantomeno nella prima versione, pare in effetti suffragata da un importante argomento testuale di cui all'art. 104, paragrafo 14, secondo comma, TCE, che, nel rinviare al protocollo allegato sulla procedura per i disavanzi eccessivi per ulteriori disposizioni di attuazione del procedimento, prevede che "il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Bce, adotta le opportune disposizioni che *sostituiscono* detto protocollo" (cors. ns.). A parere di chi scrive non sembrerebbe tuttavia attribuibile a questa norma un valore ulteriore rispetto a quello di fonte sulla produzione che iscrive perfettamente i regolamenti del Patto di stabilità nel sistema delle fonti del diritto comunitario, conferisce loro piena legittimità e disciplina la procedura per modificare il protocollo allegato. In altre parole, l'art. 104, paragrafo 14, secondo comma, TCE, non sembrerebbe conferire al Patto

---

<sup>25</sup> Per una disamina dell'impatto del sistema di rappresentazione contabile di origine comunitaria Sec95 sui conti pubblici italiani (segnato dal passaggio da una contabilità finanziaria ad una contabilità economica), si veda F. Bucci, *I conti pubblici*, FrancoAngeli, Milano, 2001, 207 ss.

<sup>26</sup> Così, G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 562; R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 1000.

<sup>27</sup> Cfr. R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 999.

<sup>28</sup> Così L. Pacifico, *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Giuffrè, Milano, 2003, 41, il quale sembra addirittura non porre affatto problematicamente la questione, dando per scontato che "i vincoli di bilancio del Trattato di Maastricht sono ormai sostituiti da quelli del Patto di stabilità e crescita siglato ad Amsterdam nel giugno del 1997", che obbligherebbe i Paesi aderenti all'Ume "a raggiungere, nel medio periodo, il pareggio o un leggero *surplus* di bilancio", cosicché sarebbe definitivamente introdotto nel nostro ordinamento un vero e proprio vincolo contenutistico, tipico del c.d. costituzionalismo fiscale e monetario (v. *infra*, § 5, nota 107), senza toccare in alcun modo l'art. 81 Cost.!

di stabilità alcuna efficacia sostitutiva rispetto al Trattato. In proposito, si potrebbe appena ricordare che l'assetto delle fonti comunitarie, finora delineato (in gran parte) dall'art. 249 TCE, non consente in via generale ad alcun atto del c.d. diritto comunitario derivato di "restringere o modificare la portata di una norma del Trattato ovvero della giurisprudenza relativa a quella stessa norma"<sup>29</sup>. D'altra parte, la stessa costruzione del sistema delle fonti dell'Unione europea non consente di uscire da una prospettiva secondo la quale qualsiasi atto normativo comunitario viene adottato dalle istituzioni europee in applicazione e per l'attuazione delle norme del diritto comunitario primario, e quindi nei limiti delle competenze (e con gli effetti) che il Trattato espressamente sancisce, ovvero che sono stati desunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

A considerazioni critiche in merito al presunto valore sostitutivo del Patto di stabilità si potrebbe giungere anche muovendo dalla logica stessa di applicazione del Patto, con particolare riferimento all'obiettivo del (tendenziale) avanzo primario cui sono assoggettati gli Stati partecipanti all'euro.

In questa prospettiva, infatti, si è molto insistito sul vincolo previsto dall'art. 3, paragrafo 2, lett. a), del regolamento (CE) n. 1466/97, sottolineandone, appunto, il carattere "sostitutivo" rispetto ai limiti contenutistici del protocollo<sup>30</sup>, ovvero "le valenze innovative *nell'*interpretazione del divieto di disavanzi eccessivi", in quanto "un conto è mantenere fermo il limite del 3 per cento al disavanzo pubblico complessivo, un altro conto è stabilire [...] che gli Stati sono tenuti a darsi l'obiettivo del 'saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo' e ad adottare le misure correttive che si rendano necessarie"<sup>31</sup>. Se però si considera che tale obiettivo si colloca nel quadro del sistema della sorveglianza multilaterale a mezzo del "programma di stabilità", che ciascuno Stato membro partecipante deve presentare periodicamente al Consiglio e alla Commissione, si avrà la misura di come il Patto di stabilità configuri il "saldo prossimo al pareggio o in

---

<sup>29</sup> G. Tesaro, *Diritto comunitario*, Terza Edizione, Cedam, Padova, 2003, 135, che cita a sostegno dell'affermazione anche la sentenza della Corte di giustizia 11 luglio 1996, *Bristol-Meyers Squibb*, in cause C-427, 429, e 436/93, in *Racc.*, I-3547, punto 36. Tesi, questa, sostanzialmente ribadita da B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil, J.H.H. Weiler, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998, 263; M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, 81, ove espressamente si rileva che "i trattati istitutivi sono gerarchicamente sovraordinati a tutte le fonti di diritto derivato" di guisa che "gli atti delle istituzioni comunitarie non solo non possono modificare o derogare alle norme dei trattati, ma se il loro contenuto contrasta con essi possono essere annullati dalla Corte di giustizia".

<sup>30</sup> R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 999.

<sup>31</sup> G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 568 s. (cors. ns.).

attivo” come parametro strumentale ad assicurare quel processo di convergenza delle finanze pubbliche degli Stati partecipanti alla moneta unica e di dissuasione dalla formazione di *deficit* eccessivi (unici “vincoli” che prevede espressamente il Trattato) come premessa al conseguimento di un più efficace coordinamento delle politiche macroeconomiche che potrebbe essere interpretato anche nel senso di una riqualificazione della spesa pubblica<sup>32</sup>.

Per giungere a conclusioni non dissimili, può essere utile interrogarsi sul piano dell’applicabilità delle sanzioni previste dal Trattato, le quali – a parere di chi scrive – anche alla luce della normativa del Patto di stabilità non sembrano mai applicabili in relazione alla violazione di un vincolo contenutistico.

In virtù del regolamento (CE) n. 1466/97 è anzitutto escluso – ma questo è già implicito nella suesposta distinzione tra obblighi degli Stati partecipanti alla moneta unica e obblighi degli Stati non partecipanti – che gli Stati non partecipanti possano essere assoggettati ad un qualche obbligo riconducibile ad una forma di pareggio del bilancio o di bilancio in attivo, in quanto, ai sensi dell’art. 7, paragrafo 2, lett. *a*), del regolamento (CE) n. 1466/97, l’obiettivo di un bilancio in attivo si configura soltanto come “programma tendenziale”. In secondo luogo, però, anche per gli Stati partecipanti parrebbe difficile giungere alla configurazione dell’obbligo del saldo di bilancio “prossimo al pareggio o in attivo” come vincolo contenutistico effettivamente sanzionabile. In effetti, per uno Stato partecipante che non presenti un saldo positivo di bilancio, in base a quanto previsto dall’art. 3, paragrafo 2, lett. *a*), del regolamento (CE) n. 1466/97, la possibilità di giungere all’effettiva irrogazione delle sanzioni previste dall’art. 104, paragrafo 11, TCE, appare pur sempre ricondotta alla violazione del divieto di disavanzi eccessivi e non già al semplice mancato conseguimento dell’obiettivo previsto dal regolamento. Ciò non soltanto per il sopra argomentato “dominio” del Consiglio e della componente intergovernativa nell’attivazione delle relative procedure e per la sussistenza di larghe possibilità di deroga, ma anche perché l’obbligo di un tendenziale avanzo di bilancio per i paesi partecipanti è soltanto funzionale, assieme ad altri elementi, a garantire un programma di stabilità che consenta allo Stato membro di rimanere entro i parametri di convergenza del Trattato,

---

<sup>32</sup> Il nesso tra una sana disciplina di bilancio e una riqualificazione “produttiva” della spesa pubblica è da ultimo sottolineato in AA.VV., *Europa, un’agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, di A. Sapir – P. Aghion – G. Bertola – M. Hellwig – J. Pisani-Ferry – D. Rosati – J. Viñas – H. Fallace, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2004, 77.

cosicché l'attivazione delle procedure sanzionatorie presuppone il superamento dei parametri di convergenza e non pare riconducibile soltanto al mancato conseguimento di *surplus* di bilancio.

In questa prospettiva, non sfugge quindi all'interprete il carattere fortemente convenzionale della ricostruzione dei vincoli del Patto di stabilità, che solo apparentemente assumono la forma di vincoli quantitativi e che invece paiono strumentali a costruire stringenti procedure di dissuasione dalla formazione di deficit eccessivi e a garantire la concreta operatività dei meccanismi di sorveglianza multilaterale allo scopo di favorire percorsi di convergenza. Ma se il Patto di stabilità si traduce nella sottoposizione delle decisioni di bilancio degli Stati membri ad un regime procedimentale più stringente, i vincoli comunitari ben potrebbero essere quindi ricollocati nel quadro più ampio dei principi dei Trattati coniugati ai valori delle tradizioni costituzionali comuni e delle Carte costituzionali dei singoli Stati membri.

### *3. Cenni sui fondamenti teorici del Patto e sulle possibili critiche*

Il Patto di stabilità muove dall'intento di scongiurare il rischio – quasi universalmente riconosciuto in regime di moneta unica – che una politica fiscale eccessivamente espansiva determini un aumento dei tassi di interesse nell'intera area dell'euro.

Parte della letteratura economica, sia pure in maniera non univoca, sembra convergere sull'individuazione degli effetti positivi di un bilancio prossimo al pareggio, che dovrebbe consentire di: scongiurare la formazione di disavanzi ricorrenti ed invertire così la tendenza ad accumulare elevati livelli di debito pubblico in rapporto al PIL; consentire agli stabilizzatori automatici di operare liberamente nelle diverse fasi del ciclo economico; rafforzare e rendere più credibile il vincolo imposto alla politica di bilancio di non incorrere in disavanzi superiori alla soglia del 3 per cento del PIL<sup>33</sup>, sempre però individuato – si potrebbe aggiungere – come criterio di equilibrio tra stabilità e crescita in ipotesi di un determinato tasso di sviluppo.

La funzione del Patto di stabilità risulta quindi evidente rispetto al mantenimento di una corretta disciplina di bilancio, sia dal punto di vista nazionale, sia dal punto di vista

---

<sup>33</sup> V., ad esempio, Isae – Istituto di Studi e Analisi economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2002*, cit., 162.

dell'Unione europea. In primo luogo, infatti, esso riduce la tendenza alla formazione di *deficit* persistenti. La letteratura economica ha infatti sufficientemente dimostrato come le politiche di bilancio non sempre mantengano caratteristiche anticongiunturali e non determinino necessariamente un controllo del debito nelle fasi espansive e un aumento del debito nella fasi di recessione (c.d. *tax smoothing*)<sup>34</sup>.

In secondo luogo i vantaggi del Patto sono evidenti anche nella prospettiva dell'Unione europea. Il controllo dei disavanzi pare infatti la premessa necessaria per garantire un adeguato *policy mix* macroeconomico<sup>35</sup>. La stabilità finanziaria degli Stati membri (ed in particolare il controllo del *deficit* e del debito) scongiurano infatti il rischio di politiche monetarie restrittive della Banca centrale europea per compensare gestioni eccessivamente lassiste delle politiche di bilancio e fiscali degli Stati membri<sup>36</sup>.

In particolare, in regime di moneta unica, la politica di bilancio dispiegherebbe efficacia massima ed ogni governo avrebbe quindi la tentazione di abbassare le tasse traendo benefici massimi a fronte di costi ripartiti tra tutti i paesi dell'area dell'euro<sup>37</sup>. In altri termini, politiche fiscali espansive di un paese avrebbero contraccolpi sugli altri, determinando inasprimenti fiscali, ovvero meccanismi di soccorso posti in essere con politiche monetarie *ex post*, nella forma di monetizzazioni del debito, ovvero *ex ante*, tramite il mancato innalzamento dei tassi da parte della Banca centrale a fronte di pressioni inflazionistiche<sup>38</sup>. Avendo l'art. 101 (ex art. 104) TCE vietato ogni forma di monetizzazione *ex post* del debito<sup>39</sup>, non resterebbe alla Banca centrale europea che il secondo strumento di intervento, che la costringerebbe però, nel contempo, ad abdicare alla propria funzione fondamentale di difesa della moneta. Indirettamente costretta a questa politica dal disavanzo eccessivo di uno Stato membro, la Banca centrale perderebbe ogni

<sup>34</sup> In questo senso, v. A. Alesina e R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficits*, in *Imf Staff Papers*, 1995, 42, 1 ss.

<sup>35</sup> Così, M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, cit., 43.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 44, ove si osserva che "il criterio del deficit aiuta ad alleviare le preoccupazioni sul *policy mix* monetario e fiscale, mentre il criterio del debito risolve la minaccia di instabilità finanziaria e le pressioni inflazionistiche legate a stock di debito a livelli insostenibili".

<sup>37</sup> Ricostruisce in questi termini le tesi cui poi rivolge una serrata critica J.P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2003, 44.

<sup>38</sup> Così, M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, cit., 43 s.

<sup>39</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a F. Bucci e G. Rivosecchi, *Le più recenti innovazioni normative nella gestione del debito pubblico ed in alcuni strumenti della politica monetaria: il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, l'abolizione del conto corrente di tesoreria e la nova disciplina della riserva obbligatoria*, in *Politica e Mezzogiorno*, n. 3, 1995, 207 s.

credibilità, premessa su cui invece ruota la costruzione di una costituzione economica europea<sup>40</sup>. Il rafforzamento del rispetto del divieto di disavanzi eccessivi previsto dal Patto di stabilità diventa quindi funzionale a garantire un adeguato *policy mix* macroeconomico e a consentire alla Banca centrale di garantire la difesa della moneta e la stabilità dei prezzi<sup>41</sup>.

Ma è proprio sulla “tenuta” di queste connessioni automatiche che insistono la maggior parte delle critiche rivolte dagli economisti al Patto di stabilità. Gran parte di esse sono incentrate sul *trade-off* tra politica monetaria e politica di bilancio, nella convinzione che ad un irrigidimento della politica monetaria, conseguente alla “costituzionalizzazione” delle funzioni della Banca centrale europea, debba necessariamente corrispondere una maggiore flessibilità delle politiche macroeconomiche di bilancio, le quali vengono invece ulteriormente irrigidite dal Patto di stabilità<sup>42</sup>, che obbligherebbe gli Stati membri a politiche fiscali pro-cicliche<sup>43</sup> e ad utilizzare, così, l’unico strumento rimasto nella loro disponibilità nella direzione opposta a quella desiderata<sup>44</sup>.

In secondo luogo, i presunti effetti di *spillover* negativi che si diffonderebbero in tutti i paesi dell’Unione in seguito alla non sostenibilità fiscale di uno Stato membro presupporrebbero un inefficiente funzionamento del mercato dei capitali<sup>45</sup>, quando, in realtà, il fenomeno potrebbe essere compensato dalla diffusione di diversi tassi di interesse nell’Unione europea<sup>46</sup>.

In terzo luogo, il possibile incremento dei tassi di interesse determinato da una politica fiscale lassista o da una politica espansiva di uno Stato membro potrebbe essere compensato dagli effetti positivi indotti su tutti gli altri paesi dalla politica dello Stato ad alto debito<sup>47</sup>.

---

<sup>40</sup> Sul tema, v. le osservazioni critiche di J.P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo*, cit., 30 ss.; e, da ultimo, l’intervento di L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, cit., 1 (del dattiloscritto).

<sup>41</sup> In questo senso, M.B. Canzoneri e B. Diba, *Fiscal Constraints on Central Bank Independence and Price Stability*, CEPR Discussion Paper, 1996, n. 1463, 1 ss.

<sup>42</sup> Cfr. M. Emerson, *Ridisegnare la mappa dell’Europa*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 1999, 132.

<sup>43</sup> J.P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo*, cit., 46 s.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 48.

<sup>45</sup> Cfr. Isae, *Le regole della politica fiscale nell’Unione europea*, cit., 95.

<sup>46</sup> In questo senso W. Buiters e K. Kletzer, *Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency*, CEPR Discussion Paper, 1991, n. 418, 1 ss.; ID., *Fiscal Implications of a Common Currency*, in A. Giovannini e C. Mayer (a cura di), *European Fiscal Integration*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1991, 221 ss.

<sup>47</sup> In questo senso v. P. Bosi (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Infine, con un argomento più squisitamente politico, è stato osservato che l'imposizione di sanzioni finanziarie agli Stati membri che potrebbe comportare il Patto di stabilità, rischierebbe di acuire il tasso di conflittualità politica all'interno degli Stati membri in riferimento al processo di integrazione europea, fornendo argomentazioni ai partiti politici nazionalisti che potrebbero arrivare a richiedere la secessione dall'Unione<sup>48</sup>.

In definitiva, il Patto di stabilità non consentirebbe ai governi di tener conto nell'elaborazione delle loro politiche della congiuntura economica ed individuerrebbe, in maniera più o meno arbitraria e soprattutto priva di un fondamento teorico consistente, la soglia del 3 per cento come limite al disavanzo ipotizzando un determinato tasso di crescita, al di sotto del quale tale soglia si rivelerebbe inadeguata.

#### *4. I vantaggi del Patto*

In realtà, il Patto di stabilità consente il mantenimento di una sana disciplina di bilancio, postulata dal Trattato, con tutti i vantaggi che essa comporta<sup>49</sup>: riduzione dei tassi di interesse; aumento degli investimenti privati, dello stock di capitale, del tasso di crescita e del risparmio pubblico.

Esso pare inoltre conforme alle caratteristiche "costituzionali" europee che si fondano – per lo meno allo stato attuale, finché non sarà cioè concluso il processo costituzionale – sulla specificità di un'unione di ordinamenti fondata sul riconoscimento di valori e obiettivi comuni, ma da conseguire con mezzi e scelte autonomamente assunte dagli Stati membri<sup>50</sup>. L'esiguità del bilancio comunitario, pari a circa l'1 per cento del PIL dell'Unione, non consentirebbe, però, di porre in essere politiche comuni europee<sup>51</sup>. Se si può discutere in merito alla progressiva erosione dei poteri di spesa degli Stati, vincolati dai parametri del Trattato<sup>52</sup>, i poteri fiscali rimangono ancorati nel dominio riservato degli

---

<sup>48</sup> Cfr. M. Emerson, *Ridisegnare la mappa dell'Europa*, cit., 133.

<sup>49</sup> Sintetizzati e argomentati in M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, cit., 38 s.

<sup>50</sup> Accogliendo qui la prospettiva di J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. a cura di F. Martines, Il Mulino, Bologna, 2003, *passim*, spec. 511 ss.

<sup>51</sup> In questo senso si vedano, ad esempio, G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, cit., 222; B. Angel, *Le Pacte de Stabilité est-il mort?*, in *Revue du Marché commun et de L'Union européenne*, 2004, n. 476, 145.

<sup>52</sup> Cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Terza edizione riveduta e aggiornata, Laterza, Roma-Bari, 2004, 213 ss. e 289; G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 573 e 585; G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003, 207 ss.

Stati<sup>53</sup>. Una disciplina di bilancio rigorosa (e i relativi strumenti per mantenerla) diventa quindi strumentale al superamento di quell'“asimmetria tra unione monetaria, di impronta federale, e Unione politica, ancora priva di un'organizzazione di governo federale” che Alberto Predieri aveva indicato come condizione essenziale per giungere ad una sintesi efficace dei poteri di *governance* dell'Unione e cogliere appieno tutti i vantaggi della moneta unica.

Sotto questo profilo, il Patto di stabilità e crescita diventa uno strumento peculiare della costruzione europea<sup>54</sup> rispetto all'imposizione di vincoli che consentono il conseguimento degli obiettivi dei Trattati anche sotto il profilo finalistico dell'integrazione<sup>55</sup>.

Il Patto diventa quindi strumento di coordinamento di politiche fiscali rigorose, che dovrebbero, tra l'altro, consentire di affrontare questioni centrali come gli effetti dell'evoluzione demografica sulla spesa sociale e la riallocazione e la riqualificazione delle spese stesse<sup>56</sup>.

Dal punto di vista della teoria economica, dunque, il Patto, assumendo come postulato l'esistenza di una correlazione inversa tra inflazione e crescita<sup>57</sup>, costituisce uno strumento che consente, da un lato, di agevolare la Banca centrale nel mantenimento della stabilità dei prezzi, e, dall'altro, di contenere le fluttuazioni cicliche, ponendo così le

---

<sup>53</sup> In senso difforme, G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 581 ss., spec. 584, che rileva una sostanziale perdita della sovranità di bilancio, in quanto, con il Patto di stabilità, “la determinazione delle grandezze finanziarie [del bilancio] cessa di essere una variabile dipendente dalle scelte discrezionali effettuate dal Parlamento”.

<sup>54</sup> E' stato di recente fatto notare che non esistono meccanismi simili neanche negli ordinamenti federali, laddove agli Stati membri non sono imposti vincoli così strutturati nella gestione delle finanze pubbliche: cfr. B. Angel, *Le Pacte de Stabilité est-il mort?*, cit., 146.

<sup>55</sup> Sul “carattere finalistico” dei Trattati, v. già M.P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1995, 508, che, tra i primi a riconoscere “l'integrazione europea come processo”, richiama il “carattere finalistico della Comunità” come “uno dei suoi segni più originali e distintivi”. In senso analogo, cfr. A. Predieri, *Il diritto apicale metastatale. Analogie fra diritto comunitario e diritto islamico*, in *Dir. Un. europ.*, 1996, 693; A. Carrino, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno*, Torino, Giappichelli, 1998, 174 s., secondo il quale “pur non essendovi una costituzione europea i trattati – e in particolare il Trattato sull'Unione – possono costituire una sorta di costituzione europea in divenire, ma dotata ormai di fatto di un grande impatto sulla concreta esistenza degli Stati”.

<sup>56</sup> M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, cit., 39. Nella stessa prospettiva, v. anche Isae – Istituto di Studi e Analisi economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2002*, cit., 165 s.; e, soprattutto, AA.VV., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, cit., 77 s.

<sup>57</sup> In questa prospettiva, v. le convincenti argomentazioni di R. Barro, *Inflation and Growth*, in *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 1996, 78, 153 ss.

premesse per legare “stabilità” e “crescita”, attraverso la riqualificazione della spesa pubblica<sup>58</sup>, come, peraltro, la stessa risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 giugno 1997 su crescita e occupazione – votata come “premessa” alla risoluzione sul Patto di stabilità – sembrerebbe postulare<sup>59</sup>.

Il Patto, tuttavia, non dà indicazioni operative, direttamente applicabili, sul calcolo degli obiettivi di bilancio necessari a rispettare i parametri, rimettendo così in forma di vincoli “esterni” la determinazione di tali obiettivi ai singoli Stati membri, la cui sovranità appare comunque, anche sul delicato terreno dei poteri finanziari, sempre più erosa dal “metastato” europeo<sup>60</sup>. Inoltre, Consiglio dei ministri e Commissione europea hanno fornito valutazioni diversificate in merito alla determinazione di tali obiettivi di bilancio, ammettendo margini di oscillazione del *deficit* consentito abbastanza rilevanti tra i vari Stati in relazione alla diversa entità del rapporto tra debito e PIL<sup>61</sup>.

La mancanza di vincoli autoapplicativi determina l’attivazione di forme di responsabilità dei governi nazionali in sede comunitaria, con la conseguenza che le determinazioni del decisore politico europeo diventano centrali rispetto alla concreta applicazione dei vincoli sulle finanze pubbliche nazionali. E’ un sistema di vincoli che informa i procedimenti decisionali europei e, di riflesso, quelli nazionali<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. Aa.Vv., *Europa, un’agenda per la crescita*, cit., 77. In effetti, il “Rapporto Sapir” sembra argomentare chiaramente gli effetti positivi della stabilità macroeconomica nell’Unione non soltanto in termini di contenimento delle fluttuazioni cicliche, ma anche di riqualificazione della spesa pubblica, in quanto, diminuendo la spesa per interessi sul debito, si libererebbero risorse per una spesa maggiormente “produttiva”. Maggiori perplessità desta invece, a parere di chi scrive, il nesso che il Rapporto individua tra un’applicazione stingente dei limiti al debito e al disavanzo e la riduzione della pressione fiscale (ivi, 77), come sembra mostrare non soltanto il caso italiano, ma soprattutto il caso irlandese, in cui, ad una riduzione della pressione fiscale operata contestualmente a tagli alle spese per rimanere all’interno dei parametri, il Consiglio, sia pure con un’interpretazione assai discutibile del Patto di stabilità, ha opposto una censura. V. anche *infra*, paragrafo 6.

<sup>59</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam su crescita e occupazione (97/C 236/02) votata il 16 giugno 1997, esattamente il giorno prima rispetto alla Risoluzione relativa al Patto di stabilità e crescita del 17 giugno 1997 (97/C 236/01).

<sup>60</sup> Così, V. Atripaldi, *Introduzione a Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Giappichelli, Torino, 2001, IX.

<sup>61</sup> V., ad esempio, Commissione Europea, *Public Finances in EMU – 2001*, in *European Economy, Reports and Studies*, 2001, n. 3.

<sup>62</sup> Uno studio della Commissione europea (Commissione Europea, *Budgetary consolidation in EMU*, Commissione europea, Direzione per gli Affari economici e finanziari, Economic Papers, n. 148, marzo 2001) ha dimostrato che il Patto di stabilità e crescita e i relativi programmi di stabilità degli Stati risultano rispettati più efficacemente negli Stati nei quali le procedure di bilancio sono caratterizzate da un forte grado di ricostruzione convenzionale nella riproposizione dei vincoli tra gli attori istituzionali e tra i diversi livelli di governo sulla base di un approccio pattizio.

5. *L'adeguamento delle procedure di bilancio al Patto di stabilità nel solco del processo di razionalizzazione della decisione finanziaria che discende dall'art. 81 Cost. e come riflesso dell'Unione europea come ordinamento composito*

Muovendo dal sistema delle fonti e dagli aspetti procedurali dei sopra illustrati vincoli comunitari, è ora possibile procedere alla disamina delle dinamiche di adeguamento delle procedure di bilancio interne, che hanno accompagnato il processo di risanamento dei conti pubblici<sup>63</sup>.

I riflessi più evidenti di questa prospettiva si riscontrano nella legge 25 giugno 1999, n. 208, che ha riformato diversi aspetti della programmazione finanziaria tra governo e parlamento<sup>64</sup>. La legge ha infatti modificato le scadenze per la presentazione degli atti che compongono il ciclo annuale delle decisioni finanziarie in parlamento e diversi profili contenutistici dei documenti finanziari stessi, con particolare riferimento all'adeguamento delle procedure interne ai meccanismi di sorveglianza multilaterale rafforzati dal Patto di stabilità europeo.

La riforma è anzitutto intervenuta sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), posticipandone la presentazione dal 15 maggio al 30 giugno (art. 2, comma 1, legge n. 208/1999), e precisandone meglio i contenuti proprio in relazione all'ingresso nella terza fase dell'Unione economica e monetaria. Da questo primo punto di vista, sono stati ravvicinati i termini per la presentazione del DPEF e quelli previsti per il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente e per la legge finanziaria (fissati ora entrambi al 30 settembre dall'art. 2, comma 2, legge n. 208/1999), coordinando la c.d. "sessione macroeconomica" e la manovra propriamente detta al fine di consentire a governo e parlamento di disporre di uno strumento in grado di rappresentare i principali indicatori macroeconomici e di programmare gli interventi – che devono poi essere coerentemente attuati con la manovra autunnale<sup>65</sup> – senza rischiare di vedersi nel frattempo mutato il quadro di riferimento. A tal fine, peraltro, l'art. 118-bis, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati aveva già previsto la possibilità che il Governo

---

<sup>63</sup> In questa prospettiva, si veda A. Monorchio, *Introduzione a La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. Monorchio, Il Mulino, Bologna, 1996, 7 ss.

<sup>64</sup> Cfr. N. Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 523 ss.

<sup>65</sup> In senso analogo individua nel DPEF un "vincolo al quale è soggetta la stessa legge finanziaria" S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, cit., 204.

potesse presentare una nota di aggiornamento del DPEF prima dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio in caso di eventi imprevisti<sup>66</sup>.

Ma il vero e proprio nesso con i vincoli europei del Patto di stabilità è posto dall'art. 2, comma 11, della legge n. 208 del 1999, che ha introdotto un comma 4-*bis* alla legge n. 468 del 1978, prevedendo che “in occasione della presentazione del programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato”. La norma sembra quindi, da un lato, consentire l'introduzione di correttivi ai contenuti del DPEF che sono il diretto riflesso dei vincoli europei<sup>67</sup>, e, dall'altro, rafforzare la funzione di controllo parlamentare nella fase di formazione del programma di stabilità<sup>68</sup>, che diviene così il nuovo parametro di compatibilità dei contenuti della manovra finanziaria nella misura in cui esso, per il tramite della “nota informativa” del governo al parlamento, è ricondotto al DPEF<sup>69</sup>. Nel contempo il parlamento, attraverso questa procedura, scongiura i rischi di una sua progressiva marginalizzazione nel circuito dei meccanismi di sorveglianza multilaterale rispetto al mantenimento dei conti pubblici entro i parametri di convergenza, che costituiscono l'aspetto più pregnante del Patto di stabilità.

Nell'ambito delle procedure di bilancio, il DPEF funge quindi da principale strumento di raccordo con il Patto di stabilità e crescita, delineando – anche attraverso le

---

<sup>66</sup> Su questi aspetti v. N. Lupo, *Le procedure di bilancio*, cit., 527.

<sup>67</sup> Valorizza questo profilo della riforma A. Palanza, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 1999, 648.

<sup>68</sup> In maniera coerente rispetto alla nuova configurazione del controllo parlamentare tra parlamento europeo e parlamenti nazionali: su cui cfr. C. Decaro, *Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato*, in *Ripensare lo Stato*, a cura di S. Labriola, Giuffrè, Milano, 2003, 301 ss. Critico sul punto appare invece M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000, 537 s., il quale, criticando la scissione tra la titolarità del potere di spesa (che passa alle istituzioni comunitarie) e la titolarità del potere regolativo sui diritti sociali (che rimane agli Stati), interpreta la legge n. 208 del 1999 (ed in particolare il ruolo del DPEF e della “nota informativa” nel raccordo con i vincoli comunitari) come culmine del processo di perdita della sovranità statale sul controllo della moneta e dei processi di bilancio (ivi, 538).

<sup>69</sup> Quanto all'ampio quadro di riferimento macroeconomico, in una prospettiva analoga (e coordinata) a quella del DPEF, si veda, ad esempio, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Programma di stabilità dell'Italia*, Aggiornamento Novembre 2003, Roma, 2003.

due risoluzioni parlamentari, per le quali i regolamenti parlamentari prevedono modalità procedurali differenziate da quelle ordinarie che garantiscono gli indirizzi programmatici fissati dal governo<sup>70</sup> - il quadro di riferimento per la successiva manovra finanziaria coerente con i vincoli europei<sup>71</sup>.

A parere di chi scrive il vincolo “contenutistico” europeo viene riprodotto in vincolo procedurale interno alla procedura di bilancio: saranno infatti governo e parlamento, nel solco del “sistema di procedure autorisolto” che connota il processo di razionalizzazione della decisione finanziaria della tradizione parlamentare italiana<sup>72</sup>, a determinare, mediante una forte ricostruzione convenzionale dei limiti e dei contenuti della procedura, un insieme di misure di intervento sostanziale che siano coerenti con gli obiettivi fissati in sede comunitaria<sup>73</sup>.

Il DPEF, quindi, anche a fronte di talune proposte di riforma oggi in circolazione<sup>74</sup>, non solo non sembra aver esaurito le sue funzioni “storiche” perché assorbite dal Patto di

---

<sup>70</sup> Sul punto, cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, 3ª Ed., Il Mulino, Bologna, 2003, 347, il quale sottolinea la garanzia relativa allo “speciale potere del governo sull’ordine di votazione delle risoluzioni presentate”, in quanto “si vota per prima quella ‘accettata’ dal governo, con i naturali effetti di preclusione su tutte le altre”.

<sup>71</sup> Valorizza l’apporto del DPEF rispetto ai vincoli del Patto di stabilità anche F. Bucci, *I conti pubblici*, cit., 73 ss.

<sup>72</sup> Cfr. P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., *passim*, spec. 18 ss. e 57 ss., che, rigettando l’impostazione del c.d. costituzionalismo fiscale, basata sull’imposizione di vincoli contenutici esterni alle procedure di bilancio, con il termine “procedura ‘autorisolta’” allude ad una pregnante forma di costituzionalismo procedurale, la quale, basata su una lettura sinallagmatica dell’obbligo di copertura – che riconnette “in modo esplicito la maggiore entrata (o la minore spesa) al corrispettivo mezzo di copertura, nell’ambito di un unico processo decisionale” (ivi, 29) – e sulla conseguente riproposizione dell’obbligo di copertura tra fonte costituzionale, legge di contabilità e regolamenti parlamentari (ivi, 153 ss.), “tende a razionalizzare il *continuum* governo-maggioranza in Parlamento” in un sistema procedurale in cui “l’indirizzo governativo sia messo in condizione di essere svolto in Parlamento e nell’azione amministrativa, fino al momento in cui risulti sostenuto da una ben definita ed identificabile maggioranza, e a condizione che risultino rispettate alcune condizioni e limitazioni di ordine giuridico-procedurale” (ivi, 18). Nello stesso senso, anche con specifico riferimento al rapporto intercorrente tra i vincoli posti dal Trattato di Maastricht e l’art. 81 Cost., v. A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, cit., 62, secondo il quale l’art. 81 Cost. pone “una disciplina che non prende posizione sul tipo di politiche, lasciando all’indirizzo politico delle forze di maggioranza l’opzione tra orientamenti espansivi o recessivi e che viceversa si preoccupa di conformare i processi decisionali mediante i quali vanno prese le relative scelte”, cosicché la norma costituzionale delinea “vincoli di tipo procedurale piuttosto che limiti sostanziali di risultato”.

<sup>73</sup> Cfr. P. De Ioanna, *L’autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile* (10 ottobre 2002), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>74</sup> Si allude alle ipotesi di sopprimere l’istituto del DPEF che hanno recentemente manifestato taluni esponenti del governo, peraltro in occasione dei ritardi – rispetto alla scadenza prevista per il 30 giugno dall’art. 2, comma 1, della legge n. 208/1999 – con cui il documento è stato presentato in occasione delle ultime due sessioni macroeconomiche (cfr. *Il premier prende tempo sul Dpef*, in *Il Sole-24 Ore*, 9 luglio 2003, 4), nel quadro di un più ampio disegno di riforma dei documenti di contabilità. La tesi, affatto nuova e già da tempo sostenuta anche dalla letteratura economica (cfr., per tutti, A. Alesina, M. Marè e R. Perrotti, *Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte*, in *La costituzione fiscale*, a cura di F. Giavazzi, A. Penati

stabilità<sup>75</sup>, ma appare lo strumento che consente una trasposizione sul piano interno dei vincoli del Patto, instaurando tra governo e parlamento un vincolo sinallagmatico rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici, frutto delle compatibilità economiche e finanziarie su un arco temporale pluriennale<sup>76</sup>.

In questa prospettiva, il riflesso dei vincoli del Patto di stabilità sulle procedure di bilancio interne potrebbe forse essere rafforzato, da un lato, dalla configurazione del DPEF non in termini di linee programmatiche, ma di risultati<sup>77</sup>, e, dall'altro, dall'introduzione di un ulteriore vincolo procedimentale – tramite i regolamenti parlamentari – che preveda l'attivazione di (ulteriori) poteri di inammissibilità da parte dei Presidenti di Assemblea in sessione di bilancio su quegli emendamenti che appaiono incoerenti rispetto al DPEF stesso, inteso in termini di configurazione dei risultati globali delle politiche pubbliche entro gli equilibri di bilancio imposti dal Patto di stabilità.

Il secondo gruppo di modificazioni alle procedure di bilancio in cui appare, sia pure in maniera non espresa, l'impronta dei vincoli europei è costituito dall'eliminazione dei

---

e G. Tabellini, *Il Mulino*, Bologna, 1998, 37 ss.), trovava una sua legittimazione proprio alla luce dei vincoli comunitari e del largo spazio conseguentemente attribuito alle istituzioni europee in merito alla definizione degli obiettivi di governo della finanza pubblica. Accantonata dalla riforma del 1999, con la quale il legislatore ha invece perseguito un rafforzamento del DPEF, è stata recentemente rilanciata in funzione di semplificazione della programmazione finanziaria e di rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo. Per una eco di questa prospettiva sulla stampa quotidiana, con specifico riferimento alla soppressione del DPEF, si vedano: L. Lazzi Gazzini, *Equivoci di un rito estivo*, in *Il Sole-24 Ore*, 17 luglio 2003, 1, che definisce il Dpef "libro dei sogni"; Geronimo, *L'orpello economico*, in *Il Giornale*, 17 luglio 2003, 1; M. Bertocchini, *Ha ragione Pomicino: si sopprima il Dpef, documento di mera esercitazione smentito prima dai fatti poi dal testo della finanziaria*, in *Italia-Oggi*, 17 luglio 2003, 1; e, soprattutto, l'intervista all'allora Ministro dell'economia, Giulio Tremonti, con cui culmina l'offensiva contro il DPEF, *Tremonti: "Il prossimo Dpef solo un pagina e una tabella"*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 luglio 2003, 5, in cui Tremonti si lamenta dell'"inutilità di questo ponderoso dossier". Va peraltro sottolineato che altri esponenti del governo, nell'ambito del dibattito sviluppatosi sulla stampa quotidiana, sembravano aver assunto posizioni più caute, confidando ancora sull'utilità del DPEF come istituto-cardine nella definizione del quadro di riferimento della manovra: cfr. G. Vegas, *La nuova finanziaria? Una legge snella, ma "blindata"*, in *Il Sole-24 Ore*, 28 dicembre 2002, 1. Rende implicitamente conto di questo dibattito anche A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 346, nota 19, il quale rileva che "la ricorrente caducità dei dati del d.p.e.f. ne ha provocato una 'crisi'", cosicché oggi "si discute di una sua possibile riduzione a mero preambolo della legge finanziaria", per poi concludere che tale soluzione "priverebbe il parlamento del suo vero – e unico – dibattito di politica macro-economica".

<sup>75</sup> Esprime questo stesso giudizio di valorizzazione del DPEF A. Palanza, *Una nuova legge*, cit., 648.

<sup>76</sup> In questo senso, cfr. P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 122 s.; A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 347; A. Palanza, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 761 s. Sulla determinazione di un sistema di vincoli tra governo e parlamento nella sequenza DPEF/risoluzioni parlamentari, v. U. Zampetti, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1998, 173 s.; N. Lupo, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1997, 81 ss. (anche per un argomentato parallelismo con le procedure fiduciarie).

<sup>77</sup> Come suggerito da A. Palanza, *Una nuova legge*, cit., 651, a commento dell'ordine del giorno 9/4354-quinquies-B/4, sottoscritto da esponenti di tutti i maggiori gruppi parlamentari e accolto dal governo in sede di approvazione della legge n. 208 del 1999.

disegni di legge collegati c.d. “di sessione”, che venivano presentati in Parlamento ed esaminati contestualmente al disegno di legge finanziaria<sup>78</sup>, intendendo, da questo punto di vista, la riforma distinguere tra i provvedimenti costitutivi della manovra, esaminati in sessione di bilancio (legge di bilancio e legge finanziaria), e i provvedimenti di riforma strutturale posti al di fuori della sessione<sup>79</sup>. Ciò ha comportato, alla prova delle sessioni di bilancio successive alla riforma del 1999, un indubbio appesantimento della legge finanziaria, i cui contenuti il legislatore aveva invece tipizzato e ristretto – proprio in reazione alle c.d. “finanziarie *omnibus*” – con la riforma del 1988 (legge n. 362/1988), in quanto la manovra “sostanziale” viene ora effettivamente ad articolarsi nella legge di bilancio e nella legge finanziaria sui quali sono “scaricati” tutti gli interventi della politica economica del governo. In altre parole, sia i provvedimenti di carattere espansivo, che quelli di carattere restrittivo albergano ora nel bilancio e nella finanziaria, mentre i provvedimenti di natura “strutturale” (contenuti, appunto, nei “collegati”) sono scorporati e discussi al di fuori della sessione di bilancio. A fronte di proposte alternative<sup>80</sup>, pure autorevolmente sostenute – sia nel senso della riconduzione di alcuni contenuti della legge finanziaria all’interno della legge di bilancio al fine di mantenere una finanziaria a contenuto ristretto<sup>81</sup>, utilizzando anche il bilancio in funzione anticongiunturale (superando, così, l’interpretazione tradizionale del terzo comma dell’art. 81 Cost. che vede nella legge di bilancio una legge meramente formale)<sup>82</sup>, sia nel senso di unificare in un unico atto tutti i documenti della sessione di bilancio<sup>83</sup> -, la soluzione adottata dal legislatore nel 1999, relativamente alla soppressione dei c.d. collegati di sessione, presenta l’indubbio vantaggio di mantenere una certa flessibilità negli strumenti in cui si articola la manovra finanziaria. Governo e parlamento possono infatti ancora disporre di due strumenti distinti – la legge di bilancio e la legge finanziaria – al fine di consentire (anche) l’attuazione di politiche espansive ed un utilizzo della politica di bilancio in senso

---

<sup>78</sup> Sui quali v., ad esempio, M.V. Zangani, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell’evoluzione in atto*, in *Rass. parl.*, 1996, 656 ss.

<sup>79</sup> Cfr. N. Lupo, *Le procedure di bilancio*, cit., 536.

<sup>80</sup> In parte prese in esame da N. Lupo, *Le procedure di bilancio*, cit., 536 s.

<sup>81</sup> Prospettiva per la quale propende già M. Meschino, *Legge finanziaria*, in Barettoni Arleri, *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, spec. 516 ss.

<sup>82</sup> In questo senso, cfr. G. Caianiello, *Potenzialità della legge di bilancio*, in Barettoni Arleri, *Dizionario di contabilità pubblica*, cit., spec. 617 ss.; M. Meschino, *Legge finanziaria*, cit., 518.

<sup>83</sup> Cfr. A. Alesina, M. Marè, R. Perrotti, *Le procedure di bilancio in Italia*, cit., 39; G. Polillo, F. Mazzotti, *Premesse per la ridefinizione della legge finanziaria*, in *Rass. parl.*, 1999, 338 ss.

anticongiunturale. Le soluzioni alternative – specie quella relativa all'accorpamento in un unico atto di tutti i provvedimenti produttivi di effetti finanziari – se pure avrebbero agevolato il processo di risanamento dei conti pubblici, per altro verso avrebbero costituito un eccessivo irrigidimento in senso restrittivo delle linee portanti della politica di bilancio in una fase in cui operano già “stringenti vincoli finanziari a livello europeo”<sup>84</sup>. Accogliendo questa prospettiva, non sfugge come la riforma possa essere letta (anche) come ulteriore momento di razionalizzazione del procedimento decisionale rispetto agli obiettivi da conseguire e da mantenere nel quadro dei nuovi vincoli europei. Questi ultimi – si potrebbe aggiungere – finiscono quindi per determinare un duplice effetto positivo: da un lato, forniscono la “sponda” alle politiche interne di risanamento; dall'altro, creano i presupposti per riforme delle procedure di bilancio che – proprio perché soggette ai vincoli europei – possono mantenere uno strumentario pensato anche in una logica espansiva, nel presupposto che dal risanamento possa derivare anche la riqualificazione della spesa pubblica in senso produttivo e in attuazione degli altri principi e valori costituzionali.

Al fine di assicurare il pieno adeguamento delle procedure di bilancio al sistema dei vincoli comunitari, la legge n. 208 del 1999 ha anche previsto, sul piano più strettamente inerente alla contabilità generale dello Stato, la determinazione dei saldi-obiettivo non più in riferimento al “fabbisogno del settore pubblico allargato”, ma in riferimento – recependo peraltro una prassi già imposta dal nuovo sistema di contabilità europeo – all’“indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, al netto e al lordo degli interessi”, al “debito del settore statale” e al “conto delle pubbliche amministrazioni” per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale (art. 2, comma 7, l. n. 208/1999).

Non può, in questa complessiva chiave di lettura di adeguamento delle procedure di bilancio, non menzionarsi il progressivo rafforzamento delle funzioni consultive delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, con particolare riferimento ai procedimenti inerenti al c.d. “ciclo della quantificazione degli oneri”<sup>85</sup> e al rispetto dell'obbligo di

---

<sup>84</sup> E' questa la tesi sostenuta da N. Lupo, *Le procedure di bilancio*, cit., 537 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

<sup>85</sup> Sul punto, cfr. P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 111 ss.; G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 217 ss. Considera centrale il procedimento parlamentare di quantificazione degli oneri ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura, N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, 2001, spec. 354 ss.

copertura<sup>86</sup>. I parametri di intervento delle V Commissioni permanenti di Camera e Senato, chiamate a rendere pareri sui progetti di legge implicanti entrate o spese, ovvero aventi comunque “conseguenze finanziarie”, sono stati infatti ampliati anche in relazione ai “vincoli stabiliti nel documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalla risoluzione parlamentare, e ai principi contenuti nei trattati dell’Unione europea” (art. 74, comma 1, reg. Cam.; ... r.S.)<sup>87</sup>, con implicito richiamo, quindi, anche al divieto di disavanzi eccessivi e al Patto di stabilità.

Tuttavia, i vincoli “esterni” europei alle procedure di bilancio sembrano aver soprattutto pesato, per arrivare alla fase più recente di riforma delle decisioni finanziarie, anche sul decreto-legge n. 194 del 2002 (c.d. “decreto taglia spese”), convertito, con modificazioni, nella legge n. 246 del 2002, che ha, tra l’altro, attribuito al ministro dell’economia incisivi poteri di intervento limitativo in riferimento al complesso della legislazione di spesa vigente<sup>88</sup>.

Al di là dei consistenti profili di incostituzionalità della normativa<sup>89</sup> - particolarmente rilevanti per la facoltà di sospendere l’efficacia di leggi che generano automatismi di spesa, trasformando, cioè, ogni stanziamento in tetto di spesa<sup>90</sup> - che comunque esulano dal presente contributo, il provvedimento – sotto il profilo che maggiormente rileva nella presente prospettiva di analisi – ha attribuito al Ministero dell’economia un potere di limitazione degli impegni di spesa o di emissione di titoli di

---

<sup>86</sup> Per una valutazione degli “effetti indotti” nei documenti di bilancio in Italia sotto il profilo dei legami intercorrenti tra economia e finanza pubblica, v. ora C. Goretti e L. Rizzuto, *La quantificazione degli effetti finanziari sul bilancio dello Stato di modifiche delle tasse e delle spese pubbliche*, in *Economia pubblica*, n. 1, 2004, 102 ss.

<sup>87</sup> Così, N. Lupo, *Le procedure di bilancio*, cit., 554 (cui si rinvia anche per un approfondimento della procedura).

<sup>88</sup> Per una prima analisi del provvedimento v. R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, cit., *passim*. Decisamente critico sul provvedimento in ordine alle possibili conseguenze in merito ad una carente valutazione *ex ante* degli effetti finanziari, con particolare riferimento alle relazioni tecniche e al processo di quantificazione degli oneri, appare C. Virno, *Ruolo del governo*, in *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l’articolo 81 della Costituzione*, a cura di G. Salvemini, Marsilio, Venezia, 2003, 52 s.

<sup>89</sup> Sostengono espressamente la tesi dell’incostituzionalità, sia pure in riferimento a differenti parametri e con diversità di sfumature, P. De Ioanna, *Tremonti, un decreto contro la Costituzione*, in *L’Unità*, 17 settembre 2002, 31; Id., *Il decreto blocca spese è incostituzionale*, in *Nuova economia nuova società* ([www.nens.it](http://www.nens.it)); P. Virga, *Leggi di spesa prive di copertura*, in [www.giust.it](http://www.giust.it); S. Scagliarini, *Il decreto “blocca-spesa” e la garanzia costituzionale dell’obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 2002, 3485 ss.

<sup>90</sup> Così, P. De Ioanna, *Tremonti, un decreto contro la Costituzione*, cit., 31.

pagamento a carico del bilancio dello Stato<sup>91</sup>, in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato dal DPEF e dalle eventuali note di aggiornamento, come approvate dalle risoluzioni parlamentari (art. 1, comma 3, d.l. n. 194/2002, come convertito dalla l. n. 246/2002). Da questo punto di vista, non può non rilevarsi il nesso con i vincoli posti dal Patto di stabilità, che finisce quindi per attivare nuove procedure di contenimento della spesa – al fine di rimanere nel quadro degli obiettivi proposti dal governo nel DPEF (e accettati dal parlamento con le risoluzioni) – mediante le quali viene ridotto il margine di ricostruzione convenzionale tra governo e parlamento in favore di vincoli “esterni”, che condizionano il procedimento in termini di risultati<sup>92</sup>.

Una siffatta impostazione, oltre che riflettere il rafforzamento dell'Esecutivo per effetto dell'introduzione del maggioritario<sup>93</sup>, non può che discendere dall'esigenza di rafforzare in via diretta i poteri di contenimento della spesa del Ministro dell'economia a fronte della propria responsabilità per l'andamento dei conti pubblici in sede europea. Senonché, in questo caso, la soluzione prescelta dal Legislatore appare tutt'altro che conforme al riallineamento dei conti pubblici rispetto ai vincoli europei. Attribuendo, infatti, al Ministero dell'economia generalizzati poteri di riduzione e/o sospensione degli impegni di spesa attivabili in tutti i casi in cui si riscontri difetto di copertura (sia in caso di superamento del limite della spesa coperta, sia in caso di scostamento tra la spesa prevista e quella effettiva, sia in caso di scostamento rispetto agli obiettivi del DPEF), si sposta il principio della copertura dalla fase preventiva alla fase successiva all'approvazione della legge<sup>94</sup>, finendo in tal modo per svilire il ciclo di quantificazione degli oneri e il reticolo procedurale previsto dai regolamenti parlamentari volto ad affermare *in via preventiva*, anche mediante sostanziali aggravamenti procedurali<sup>95</sup>, il rispetto dell'obbligo di

---

<sup>91</sup> Il “seguito” del provvedimento si è avuto con la circolare n. 29 del 2 ottobre 2002 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che ha dato attuazione alle misure del decreto-legge relative ai limiti di spesa, prevedendo che “ogni autorizzazione di spesa derivante da provvedimenti aventi forza di legge viene ‘plafonata’ nella misura dell'onere previsto, che diviene quindi un tetto di spesa invalicabile” (ivi, 2).

<sup>92</sup> In analoga prospettiva, v. R. Perez, *Le nuove misure per il contenimento della spesa pubblica*, in Id. (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, cit., 4 ss.

<sup>93</sup> Aspetto evocato da A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 351.

<sup>94</sup> In questo senso, S. Scagliarini, *Il decreto “blocca-spese”*, cit., 3486 s.

<sup>95</sup> Sul punto, con particolare riferimento all'art. 102-bis del regolamento del Senato, cfr. P. De Ioanna, *Copertura delle leggi di spesa*, in Barettoni Arleri, *Dizionario di contabilità pubblica*, cit., 231 s.; e, anche alla luce della riforma del 1999, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le recenti riforme del regolamento*

copertura<sup>96</sup>. In altre parole, il meccanismo previsto dal “taglia-spese” presuppone il ribaltamento della logica sottesa all’art. 81, quarto comma, Cost.<sup>97</sup>, e rischia di determinare la sostanziale deresponsabilizzazione del parlamento nell’assicurare la copertura finanziaria delle leggi votate<sup>98</sup>. Ciò che più rileva ai nostri fini, tuttavia, è che lo stesso recepimento degli obiettivi di convergenza europei si regge – come si è tentato di dimostrare<sup>99</sup> – su una ricostruzione convenzionale *preventiva* tra governo e parlamento dei limiti alla manovra (principalmente per il tramite del DPEF), la quale rischia quindi di venire compromessa da un meccanismo che tende ad alterare tali equilibri procedurali spostando aprioristicamente in favore del governo<sup>100</sup> (e, per giunta, di uno specifico ministro in seno alla compagne governativa, quando invece – si potrebbe aggiungere – è semmai il governo, come organo costituzionale collegiale, a poter esercitare poteri di tal fatta) una (supposta) garanzia di contenimento della spesa che, anche a prescindere dai rilievi di costituzionalità, non è detto sia effettivamente efficace ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio perché non più determinati in maniera condivisa. Il provvedimento, inoltre, “taglia fuori” dalla determinazione degli equilibri finanziari nella tutela dei diritti il piano delle leggi di spesa, che il Costituente ha concepito come distinto da quello del bilancio<sup>101</sup>. In sintesi, i parametri posti dai Trattati e dal Patto di stabilità possono trovare un’effettiva rispondenza nelle procedure di bilancio interne soltanto se tradotti, attraverso l’art. 81 Cost., da un lato, nei termini di un processo decisionale duale tra governo e parlamento<sup>102</sup>, frutto di scelte “condivise” e rispettose di equilibri procedurali e istituzionali<sup>103</sup>, e, dall’altro, nel rispetto dei “piani” previsti dal Costituzione, bilancio e

---

*del Senato: il difficile adeguamento al sistema maggioritario*, in «Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi», 1999, n. 23, 4.

<sup>96</sup> Cfr. P. De Ioanna, *Tremonti, un decreto contro la Costituzione*, cit., 31.

<sup>97</sup> Cfr. S. Scagliarini, *Il decreto “blocca-spese”*, cit., 3486.

<sup>98</sup> Cfr. ancora S. Scagliarini, *Il decreto “blocca-spese”*, cit., 3486.

<sup>99</sup> V. *supra*, paragrafo 2.

<sup>100</sup> Aspetto sottolineato da R. Perez, *Le nuove misure per il contenimento della spesa pubblica*, cit., 3 e 12 ss.

<sup>101</sup> Sul punto, si vedano ampiamente V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., spec. 565 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 276 ss.

<sup>102</sup> Per riprendere la definizione di A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 344.

<sup>103</sup> Solleva problematicamente la questione P. De Ioanna, *Bilancio, una questione di democrazia*, in *L’Unità*, 2 settembre 2003, 29, il quale rileva che “la gestione del bilancio, dopo il c.d. decreto taglia spese, è divenuto un affare ‘interno’ del Ministero dell’economia: le Camere approvano un documento di bilancio sostanzialmente privo di significato”, cosicché, se “il funzionamento reale del sistema istituzionale ha consegnato al dominio tecnico normativo del Governo praticamente tutte le leve fiscali”, “ci sembra occorra grande cautela da parte del Parlamento nel rinunciare ai pochi, residui poteri che gli rimangono”.

leggi di spesa. Se si ribalta la logica dell'art. 81 Cost., si rischia anche di compromettere la logica del “trasformatore” dei vincoli europei in vincoli interni.

In effetti, i processi decisionali che presiedono al governo dei conti pubblici, tra livello europeo e livello interno, sembrano porsi in linea con la tesi che vede nell'Unione europea un ordinamento composito<sup>104</sup>, nel quale, secondo il modello dell'*indirect rule*<sup>105</sup>, il Patto di stabilità fornisce la base giuridica e politica “esterna” alle politiche di risanamento<sup>106</sup>, facendo dell'Unione un potere pubblico di regolazione che lascia alle istanze degli Stati membri la prestazione di servizi e la redistribuzione delle risorse nel quadro di compatibilità fissato dalla cornice comunitaria.

In questa prospettiva, i vincoli “esterni” alle procedure di bilancio posti dal Trattato di Maastricht non sembrerebbero, anche nella versione più restrittiva del Patto di stabilità, inconciliabili con un ulteriore sviluppo di quel processo di razionalizzazione della decisione di bilancio che vede nell'art. 81 Cost. non già un vincolo di natura sostanziale-finalistica, secondo l'impostazione del costituzionalismo fiscale e monetario<sup>107</sup>, che ha avuto una eco assai limitata nella dottrina giuspubblicistica italiana<sup>108</sup>, ma uno strumento in grado di trasformare i vincoli esterni secondo processi di razionalizzazione interna nella ricostruzione convenzionale dei limiti e degli obiettivi della manovra tra governo e parlamento.

Respinta ben presto – nel dibattito costituzionalistico precedente e successivo all'avvento della Costituzione repubblicana – la tesi della natura sostanziale della legge di bilancio<sup>109</sup> in favore di quella formale<sup>110</sup>, esclusa così la capacità del bilancio di innovare la

---

<sup>104</sup> Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 67; G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003, *passim*. Sul punto, v. anche T. Padoa-Schioppa, *Il governo dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1997, 44 ss.

<sup>105</sup> Intesa come sistema di imposizione di vincoli comuni europei operanti – sul modello dell'impero britannico – non già come riflesso dell'uso della forza mediante la quale lo Stato persegue i suoi fini, ma in virtù del primato delle regole dell'ordinamento composito rispettate mediante gli Stati membri: cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, cit., 52; e G. della Cananea, *L'Unione europea*, cit., 88.

<sup>106</sup> Così, G. della Cananea, *L'Unione europea*, cit., 89.

<sup>107</sup> Frutto, in gran parte, degli studiosi della *Public Choice*: cfr., per tutti, J.M. Buchanan, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. Buchanan e R. Wagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. Buchanan, *Deficits*, Oxford, 1987.

<sup>108</sup> Cfr., in particolare, G. Boggetti, *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1995, 109 ss.; nonché Id., *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno, Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Cedam, Padova, 1997, 116 ss.

<sup>109</sup> Cfr., per questa tesi, L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, 1901, 99 ss.; Ingrosso, *Diritto finanziario*, Jovene, Napoli, 1956, 56 s.

legislazione vigente e affermato il principio della copertura finanziaria per le sole leggi di spesa, l'art. 81 veniva, come noto, ricostruito come vincolo sul procedimento – inteso come fonte sulla normazione – e non già come vincolo “sostanziale” (pareggio del bilancio)<sup>111</sup>.

Appare infatti decisamente discutibile che il Trattato di Maastricht e il Patto di stabilità accolgano le teorie del costituzionalismo fiscale, della Public Choice e le regole di stretta osservanza monetarista, in quanto non viene “costituzionalizzato” il pareggio del bilancio<sup>112</sup>, ma sono previsti obiettivi tendenziali derogabili a certe condizioni; né sono vietati in sé i disavanzi, ma piuttosto tollerati entro limitate condizioni e, soprattutto, valutati diversamente “a seconda che siano indotti dagli investimenti pubblici o abbiano fini meramente redistributivi”<sup>113</sup>.

In definitiva, il Patto di stabilità fornisce indubbiamente un'interpretazione dei vincoli del Trattato in senso restrittivo, sia perché, dal punto di vista procedurale, prevede il rafforzamento delle misure di sorveglianza, di dissuasione dalla formazione di disavanzi e di pressione preventiva sugli Stati membri, sia perché, dal punto di vista sostanziale, fornisce più puntuali indicazioni sul percorso di rientro dal *deficit*, valorizzando, comunque, il sistema della sorveglianza multilaterale e il criterio del disavanzo sostenibile (su cui sono costruiti anche gli obiettivi “in positivo”, relativi al – tendenziale – bilancio in attivo). Da quest'ultimo punto di vista, quindi, il Patto sembra rigettare l'introduzione di ogni vincolo quantitativo<sup>114</sup>: il percorso di risanamento e di rientro nei (più stretti) parametri è rimesso alla dimensione “pattizia interna” degli Stati membri, sia nella

---

<sup>110</sup> Cfr., già in periodo statutario, Graziani, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in *Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1915, 376 ss.; O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1934, 305 ss.; Santi Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1940, 346 s.; e, con specifico riferimento all'art. 81 Cost., A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, VIII Edizione, Jovene, Napoli, 1977, 288 ss.

<sup>111</sup> Sul punto, si vedano, in particolare, P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., *passim*, spec. 18 ss.; A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, cit., 62.

<sup>112</sup> Nella prospettiva statunitense, su cui v. A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini Editore, Pisa, 2000, 245 ss, spec. 266 ss. Decisamente critico, in riferimento a questo modello, appare F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della “Costituzione finanziaria”*, in *Quad. cost.*, 1993, 425.

<sup>113</sup> Così, G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 571.

<sup>114</sup> Così anche G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 580.

ricostruzione convenzionale dei vincoli tra governo e parlamento, sia nella riproposizione dei vincoli nel Patto di stabilità interno tra Stato e sistema delle autonomie<sup>115</sup>.

Neppure le proposte di riforma della legge finanziaria (A.S. n. 1492 e A.S. n. 1598), attualmente all'esame del Senato, al di là del solito clamore con cui sono state accolte dal dibattito politico-mediatico sulla stampa quotidiana<sup>116</sup>, sembrano – a quanto risulta da un primo sommario esame, alla luce dei testi per ora disponibili – essere estranee a questa prospettiva. Esse vengono infatti a disporre, per il profilo che qui rileva, soltanto la ridenominazione della legge finanziaria come “legge di stabilità” e la ristrutturazione del relativo contenuto, al fine di “includervi quelle norme annuali di coordinamento della finanza pubblica che assicurino il concorso dei vari livelli di Governo al raggiungimento degli obiettivi di cui al Patto di stabilità e crescita”<sup>117</sup>, tentando in tal modo di perseguire una responsabilizzazione dei vari enti territoriali nel rispetto dei vincoli comunitari secondo quanto previsto dagli artt. 117 e 119 Cost.

## 6. La (discutibile) prassi di applicazione del Patto

<sup>115</sup> Sulla dimensione pattizia interna in merito alla ridefinizione delle relazioni intergovernative finanziarie come oggetto di “politica costituzionale” nello Stato unitario composto, v. R. Bifulco, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, cit., 1 ss., spec. 15 ss. Con specifico riferimento al c.d. patto di stabilità interno, per una prima indicazione si vedano: F. Balassone, D. Franco, *Il federalismo fiscale e il Patto di stabilità e crescita: una convivenza difficile*, paper, 3 dicembre 1999; P. Ferro e G. Salvemini, *Il Patto di stabilità interno. Un'intesa tra Stato ed enti locali*, in *Queste istituzioni*, 1999, 159 ss.; F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, n. 2/2001, 5 ss.; nonché la relazione di L. Casseti, *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in questo volume.

<sup>116</sup> Cfr., ad esempio, anche in riferimento a proposte di origine governativa di introdurre l'inemendabilità della legge finanziaria e della legge di bilancio, *La finanziaria va in archivio*, in *Il Sole-24 Ore*, 12 gennaio 2002, 8; L. Lazzi Gazzini, *Finanziaria in cerca di restyling*, in *Il Sole-24 Ore*, 20 febbraio 2002, 10; nonché le interviste al Presidente della Commissione bilancio del Senato, sen. Antonio Azzollini, *Azzollini: così una Finanziaria più snella*, in *Il Sole-24 Ore*, 12 febbraio 2002, 8; *Una finanziaria di respiro europeo*, in *ItaliaOggi*, 20 febbraio 2002, 5; e al Presidente della Commissione Finanze del Senato, sen. Riccardo Pedrizzi, *Una finanziaria più dinamica*, in *ItaliaOggi*, 2 marzo 2002, 5. Da questo “coro” si sono invece distinti, oltre al già citato articolo di P. De Ioanna, *Bilancio, una questione di democrazia*, cit., 29, il Presidente della Corte dei Conti, Manin Carabba, *Stop alla riforma della Finanziaria*, intervista a *ItaliaOggi*, 28 giugno 2002, 4, che, in riferimento al quadro più ampio di interventi di riforma proposto dall'allora Ministro Tremonti, ha ribadito “la necessità di mantenere il quadro di garanzie poste dall'art. 81, commi terzo e quarto, della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della Costituzione fiscale europea” al fine di mantenere il “punto di equilibrio fra potere di proposta del governo e decisioni del parlamento”, e, da ultimo, Id., *Bilancio senza democrazia*, in *La Repubblica*, 25 luglio 2004; nonché l'ex Ragioniere generale dello Stato, Andrea Monorchio, che ha affermato, non senza un leggero *révirement* rispetto a posizioni precedentemente assunte (cfr. A. Monorchio, *Introduzione a La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, cit., 8 s.), che l'inemendabilità dei documenti finanziari e della legge di bilancio “non appartiene ai Paesi democratici” (*La finanziaria va in archivio*, in *Il Sole-24 Ore*, 12 gennaio 2002, 8).

<sup>117</sup> Relazione al Disegno di legge A.S. nn. 1492 e 1548, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

L'ampio margine di discrezionalità riservato alle istituzioni europee (e in special modo al Consiglio) in riferimento alle modalità di applicazione del Patto – che si desume dal carattere integrativo della normativa regolamentare rispetto a talune norme del Trattato – si è ben presto riflesso in una discutibile prassi comunitaria, inaugurata dal parere assunto dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea del 31 gennaio 2001 nei confronti dell'aggiornamento del programma di stabilità dell'Irlanda.

In quell'occasione, infatti, il Consiglio ha applicato per la prima volta in senso decisamente restrittivo le condizioni poste dal Patto di stabilità, raccomandando allo Stato membro di porre in essere politiche di bilancio restrittive al fine di contenere l'incremento dell'inflazione, orientamento, quest'ultimo, assai criticabile, soprattutto in ragione del *surplus* del bilancio irlandese, raggiunto per effetto di una politica fatta di tagli alle spese e alle tasse piuttosto che di incremento della pressione fiscale, e quindi assolutamente in linea proprio con gli indirizzi dello stesso Consiglio<sup>118</sup>. Il ridimensionamento del peso del settore pubblico sull'economia non sembra infatti essere in alcun modo vietato né dal Trattato né dal Patto di stabilità<sup>119</sup>. Potrebbe semmai discutersi in merito ad una possibile spirale inflazionistica, innescata da eventuali tagli delle imposte indirette, ma questo non sembrerebbe di per sé sufficiente a giustificare un intervento così severo.

Tuttavia, anche trascurando il “merito” delle raccomandazioni circa l'efficacia del *policy mix* suggerito dal Consiglio e dall'inasprimento delle politiche fiscali al fine di contenere possibili pressioni inflazionistiche, risulta evidente che il Consiglio abbia esorbitato dall'ambito delle proprie attribuzioni sotto due distinti profili. In primo luogo, la decisione appare in contrasto con le competenze che gli sono attribuite dal Patto di stabilità. In secondo luogo, il parere risulta eccessivamente severo anche sotto il profilo della motivazione e del principio di proporzionalità dell'atto comunitario: il Consiglio infatti, da un lato, non viene a suffragare sufficientemente le ragioni della sua valutazione difforme rispetto alla raccomandazione della Commissione che, in prima battuta, aveva espresso apprezzamento per il programma di stabilità irlandese<sup>120</sup>, e, dall'altro, l'ingerenza

---

<sup>118</sup> Sul punto, v. la ricostruzione di G. della Cananea, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2001, 192.

<sup>119</sup> Si veda, ad esempio, Isae – Istituto di Studi e Analisi economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2002*, cit., 176, ove, pur osservandosi che uno “strumento di rigore fiscale più efficace è dato da regole di controllo della spesa pubblica”, non può non osservarsi che l'introduzione di tali regole “rientra nella sovranità nazionale dei singoli Stati e, a livello comunitario, può dunque essere solo suggerita”.

<sup>120</sup> Su questo profilo della decisione del Consiglio v. G. della Cananea, *La discutibile applicazione*, cit., 193.

sui poteri fiscali dello Stato membro non sembra essere sufficientemente corroborata dalle finalità del Trattato e dal Patto di stabilità.

La decisione sembra poi aprire – profilo ancor più rilevante rispetto agli orientamenti futuri delle istituzioni europee in merito all'applicazione del Patto di stabilità – scenari ulteriori in merito al rispetto del principio di eguaglianza tra gli Stati, soprattutto in ragione delle valutazioni “di merito” sulle politiche fiscali degli Stati membri e sulle misure adottate in merito al contenimento dell'inflazione, preoccupazione, quest'ultima, che sembra informare costantemente la prassi applicativa del Patto di stabilità<sup>121</sup>.

Queste preoccupazioni sono state evidentemente avvertite anche dal Consiglio europeo di Siviglia che, l'anno successivo, ha ritenuto opportuno approvare una raccomandazione nella quale vengono formulate linee-guida in merito alle modalità di applicazione del Patto<sup>122</sup>, posponendo, tra l'altro, di un anno l'obiettivo di conseguire un bilancio vicino al pareggio o in eccedenza, originariamente fissato per il 2003.

#### *7. Le possibili riforme del Patto: la ricerca di soluzioni maggiormente flessibili*

L'opportunità di rendere maggiormente flessibili le modalità di applicazione del Patto di stabilità è stata avvertita anche dalla Commissione europea che, nel novembre 2002, ha indirizzato al Consiglio e al Parlamento europeo un'apposita Comunicazione<sup>123</sup> nella quale si fa espresso riferimento alla necessità di correggere alcuni errori commessi nella prima prassi applicativa del Patto di stabilità, tenendo meglio conto della situazione specifica di ciascun paese e della sostenibilità dei conti pubblici<sup>124</sup>.

In particolare, tale proposta prevede di: considerare il “saldo vicino all'equilibrio o in attivo” scontando l'impatto della congiuntura; introdurre l'obbligo di un miglioramento

---

<sup>121</sup> Sottolinea efficacemente questo aspetto, anche in riferimento allo statuto e all'azione della Banca centrale europea, M. De Cecco, *L'unità monetaria europea e i cicli del dollaro*, in *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, a cura di G. Vacca, edizioni Dedalo, Bari, 2003, 31, rilevando opportunamente, però, che ad esso corrisponde anche “una persistente vaghezza nelle definizioni, una studiata ricerca di gradi di libertà e vie di fuga” che connota “gli strumenti giuridici che istituiscono la costruzione monetaria europea e ne regolano la condotta” (ivi, 31 s.).

<sup>122</sup> Per un commento alle Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 22 giugno 2002, v. R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 997 ss.

<sup>123</sup> “*Strengthening the coordination of the budgetary policies*” reperibile al sito [http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/sgp/com2002668\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/com2002668_en.htm). Si vedano anche i recenti orientamenti del Commissario europeo agli Affari economici, Joaquin Almunia: cfr., ad esempio, *Bruxelles: un Patto più flessibile*, in *Il Sole-24 Ore*, 22 giugno 2004, 6; *Patto flessibile se c'è recessione*, 30 luglio 2004, 9.

<sup>124</sup> In questa prospettiva viene letto il citato documento in Isae, *Le regole della politica fiscale nell'Unione europea*, cit., 80 ss.

del saldo così corretto pari ad almeno lo 0,5 per cento annuo sino al raggiungimento dell'obiettivo (incrementi potrebbero essere poi richiesti ai singoli Stati membri in maniera direttamente proporzionale al *deficit* e al debito); scongiurare “rilassamenti pro-ciclici” delle politiche di bilancio considerandoli come violazione delle regole del Patto di stabilità (e potendo conseguentemente applicare le sanzioni previste); consentire temporanei peggioramenti dei saldi soltanto in caso di riforme strutturali o investimenti produttivi di lungo periodo (riforme fiscali o delle infrastrutture) e a condizione che lo Stato membro abbia, nel contempo, conseguito significativi avvicinamenti agli obiettivi del Patto; condizionare il rispetto dei vincoli sul *deficit* ad una maggiore attenzione alla sorveglianza del livello del debito<sup>125</sup>.

Più in generale, è da qualche tempo in corso un intenso dibattito sulla revisione dei criteri del Patto di stabilità attorno a due direttrici fondamentali (che potrebbero costituire la vera *golden rule*): scontare dal calcolo degli obiettivi di bilancio le alterazioni cicliche, da un lato, e, dall'altro, gli investimenti esplicitamente orientati alla crescita<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> In questo senso va anche la “lettera congiunta” firmata dal cancelliere dello Scacchiere britannico, Gordon Brown, e dai Ministri delle Finanze francese e tedesco, Nicolas Sarkozy e Hans Eichel, pubblicata il 21 maggio 2004 contemporaneamente sul *Financial Times*, *Les Echos* e *Handesblatt*, nella quale si propongono misure di “flessibilizzazione” del Patto di stabilità, per favorire un’agenda di investimenti che promuovano crescita, sviluppo e ricerca scientifica, ma in stretta correlazione al livello del debito pubblico di ciascun paese. In altre parole, i Ministri finanziari, pur mantenendo l’impegno per una linea di rigore fiscale, vista come “condizione cruciale per la credibilità della moneta unica”, si esprimono in favore di una valutazione delle finanze pubbliche che “tenga conto del ciclo economico dei singoli Stati” e consenta anche una riqualificazione della spesa pubblica (specie in ricerca e formazione), ma attribuisca, nel contempo, maggior peso al debito pubblico nella valutazione degli equilibri dei conti pubblici. In quest’ultima prospettiva può senza dubbio leggersi l’esclusione dal Vertice (e dall’elaborazione del documento) dell’allora Ministro italiano dell’Economia, Giulio Tremonti: per un primo commento v. F. Giavazzi, *Un Commissario per l’Economia*, in *Corriere della Sera*, 22 maggio 2004, 1. In senso analogo al sopra citato documento, si vedano anche gli orientamenti dell’ex Commissario europeo agli Affari economici, Pedro Solbes, in *Bruxelles: più rilievo al debito*, in *Il Sole-24 Ore*, 18 febbraio 2004, 7; il Rapporto dell’Organizzazione di Cooperazione e di Sviluppo Economico (OCSE), “*Euro area 2004: Fiscal coordination at the crossroads*”, presentato il 27 luglio 2004, che, prevedendo per il 2005 un aumento della crescita del 2,5 per cento del PIL e una diminuzione del tasso d’inflazione all’1,5 per cento, suggerisce un potenziamento degli strumenti di sorveglianza della politica macroeconomica di risanamento delle finanze pubbliche e di coordinamento dei bilanci che tenga, tuttavia, in estrema considerazione la congiuntura economica e le fasi di espansione e del livello di indebitamento dei paesi (in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)); nonché, da ultimo, la comunicazione della Commissione europea sull’aggiustamento del Patto di stabilità e crescita e sul coordinamento delle politiche di bilancio nazionali del 3 settembre 2004 (reperibile in *AgenceEurope* del 15 settembre 2004) e le Conclusioni del Consiglio Ecofin del 10-11 settembre 2004, con cui il Consiglio, riunitosi in seduta informale a Scheveningen (Paesi Bassi), si è espresso in favore del rafforzamento e del chiarimento del Patto di stabilità valutando positivamente la proposta della Commissione di rafforzare il quadro preventivo e di sorveglianza multilaterale e di tener conto, nella valutazione dei bilanci, del livello del debito (anche in relazione all’invecchiamento della popolazione).

<sup>126</sup> Per una “flessibilizzazione” del Patto di stabilità, scontando dal calcolo del disavanzo consentito le spese in conto capitale orientate alla crescita e ad investimenti produttivi, si sono espressi anche G. Amato, *Regole*

A queste ipotesi, si è recentemente aggiunta la proposta di attingere risorse dal mercato finanziario mondiale, utilizzando la Banca europea degli investimenti per il lancio di un debito federale<sup>127</sup>, che, senza intaccare le regole del Patto di stabilità, consentirebbe di rilanciare un piano di investimenti europeo, direttamente gestito dalla Commissione come unico organo responsabile a livello comunitario.

#### *8. La decisione del Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003*

In questo quadro di fermento attorno al Patto di stabilità si collocano le decisioni del Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003, con le quali sono state sostanzialmente bocciate le proposte della Commissione in merito all'applicazione delle procedure per deficit eccessivo nei confronti di Germania e Francia.

Per la precisione, il Consiglio ha anzitutto votato sulle "raccomandazioni di decisioni" del Consiglio presentate dalla Commissione nei confronti dei due Stati volte, quindi, a rendere pubbliche tali raccomandazioni ai sensi dell'art. 104, paragrafi 8, TCE, le quali, non essendo stata raggiunta la maggioranza qualificata, non sono state adottate. In questa procedura, hanno preso parte alle votazioni tutti gli Stati membri eccetto lo Stato membro interessato, in base a quanto previsto dall'art. 104, paragrafo 13, TCE.

In secondo luogo, il Consiglio ha votato sulle "raccomandazioni di decisioni" del Consiglio presentate dalla Commissione nei confronti di Germania e Francia volte ad attivare le procedure di cui all'art. 104, paragrafo 9, TCE (intimazione allo Stato membro di prendere le dovute misure, secondo un preciso calendario, al fine di rientrare nel disavanzo consentito), le quali, non essendo stata raggiunta la maggioranza necessaria, non sono state adottate. Conformemente agli artt. 104, paragrafo 13, e 122, paragrafi 3 e 5,

---

*di buona finanza per salvare conti e ripresa*, in *Il Sole-24 Ore*, 8 febbraio 2004, 1; P. Savona, *Ma ora si cambi il Patto*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 luglio 2004, 1. Una soluzione diversa, ma con effetti analoghi, è quella proposta, fra gli altri, da A. Verde, *Un'iniezione di flessibilità nel Patto Ue*, in *Il Sole-24 Ore*, 7 luglio 2004, 5, il quale sottolinea la necessità di allentare temporaneamente il Patto in relazione ad una congiuntura sfavorevole (calo del PIL anche solo dello 0,5 per cento in sostituzione del -2 per cento, attualmente previsto come misura di quantificazione delle "circostanze eccezionali" che consentono deroghe al Patto) al fine di migliorare la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica, rafforzando però, nel contempo, la procedura sui disavanzi eccessivi. Tali proposte sembrano quindi confermare l'interpretazione del Patto di stabilità come vincolo sui processi decisionali piuttosto che sui profili contenutistici, disciplinando le condizioni e le modalità del procedimento che consentirebbero di sfondare il limite del 3 per cento attraverso la rimodulazione del vincolo (anche) sulla composizione dello sfondamento stesso, che verrebbe consentito soltanto per misure di investimento effettivamente produttive e orientate alla crescita economica.

<sup>127</sup> Formulata da G. Ruffolo, *Euro e patto di stabilità*, in *La Costituzione europea. Luci e ombre*, a cura di E. Paciotti, Meltemi editore, Roma, 2003, 87 s.

TCE, hanno preso parte alle votazioni solamente gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica, eccetto lo Stato membro interessato.

Il Consiglio ha quindi adottato conclusioni nelle quali prevede “di tenere in sospenso la procedura concernente i *deficit* eccessivi” e sottopone a una serie di condizioni la deroga al rispetto del limite del disavanzo, prevedendo, per Germania e Francia, il rientro al di sotto del tetto del 3 per cento entro il 2005 e ribadendo le misure di vigilanza sulla riduzione costante del *deficit* nel 2004 e 2005<sup>128</sup>.

La Commissione europea, riunitasi il 26 novembre 2003, ha espresso il proprio rincrescimento per la sospensione della procedura a carico di Francia e Germania ed ha ribadito la violazione dei principi di eguaglianza tra gli Stati e di applicazione del diritto comunitario, decidendo successivamente di ricorrere alla Corte di giustizia.

#### 9. Il ricorso della Commissione alla Corte di giustizia

Il ricorso della Commissione si configura come tipica azione di annullamento *ex art. 230 TCE*, con la quale vengono impugnate le decisioni di non adottare le misure di cui all'art. 104, paragrafi 8 e 9, come richiesto dalla Commissione, e le conclusioni del Consiglio sulla valutazione positiva delle azioni intraprese dalla Francia e dalla Germania per la riduzione del deficit eccessivo.

Il ricorso della Commissione è sostanzialmente basato sulla considerazione che gli atti del Consiglio determinerebbero effetti giuridici contrari al Trattato<sup>129</sup>, con particolare riferimento a quattro profili: le decisioni di non adottare gli strumenti formali di cui all'art. 104, paragrafi 8 e 9; l'illegittima sospensione delle procedure concernenti *deficit* eccessivi;

---

<sup>128</sup> Nel consiglio del 25 novembre 2003, le proposte della Commissione sono state respinte per effetto della “minoranza di blocco” composta da Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo (oltre ai due paesi interessati) e con la benevola astensione dell'Italia. Sono state invece adottate soltanto due raccomandazioni, che prevedono per la Germania la riduzione entro il 2004 del *deficit* strutturale dello 0,6 per cento del Pil (0,8 per cento per la Francia), ed entro il 2005 almeno dello 0,5 per cento del Pil, (0,6 per cento per la Francia) per favorire il rientro all'interno del parametro del 3 per cento; l'introduzione di entrate maggiori del previsto al fine di accelerare la riduzione del *deficit* strutturale (sempre che la ripresa economica sia più consistente delle attese); la formulazione di una strategia coerente rispetto agli sforzi dei due paesi, basati su previsioni macroeconomiche “prudenti” secondo quanto previsto dai rispettivi programmi di stabilità aggiornati al dicembre 2003; l'obbligo di mettere rapidamente fine alla situazione di *deficit* eccessivo al più tardi entro il 2005. Entrambe le raccomandazioni, approvate a maggioranza con il voto contrario di Austria, Spagna, Olanda e Finlandia, precisano che la procedura per *deficit* eccessivo sarà riaperta, con la relativa applicazione delle sanzioni previste, se i due paesi non rispetteranno gli impegni presi ed invita i Governi tedesco e francese a riferire ogni 6 mesi sui progressi realizzati.

<sup>129</sup> Cfr. punto 27 del ricorso della Commissione (JURM(2004)6004).

il ricorso a strumenti non previsti dal Trattato; la modificazione delle raccomandazioni precedentemente formulate dal Consiglio stesso ai sensi dell'art. 104, paragrafo 7, TCE.

Dal primo punto di vista, la Commissione rileva, anzitutto, la violazione dell'art. 104, paragrafi 8 e 9, non avendo il Consiglio né reso note le raccomandazioni a cui i due Stati membri non hanno dato seguito, né posto in essere le misure previste dal paragrafo 9 in caso di persistenti violazioni delle raccomandazioni stesse (intimazione allo Stato membro di prendere, entro termini stabiliti, misure volte alla riduzione del disavanzo e richiesta allo Stato di presentare relazioni in merito agli sforzi compiuti nel percorso di risanamento). In secondo luogo, il ricorrente deduce la violazione dell'obbligo di motivazione, previsto dall'art. 253 TCE per tutti gli atti comunitari, pena l'annullamento per violazione delle forme sostanziali (art. 230, paragrafo 2, TCE), in quanto la decisione del Consiglio non motiverebbe in alcun modo la mancata applicazione della procedura prevista dal Trattato in caso di *deficit* eccessivo<sup>130</sup>.

Sotto il secondo profilo – rileva la Commissione – la sospensione della procedura per *deficit* eccessivo non rientrerebbe in alcuno dei casi previsti dall'art. 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97 e, dunque, costituirebbe violazione del regolamento stesso e dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 253 TCE<sup>131</sup>. In secondo luogo, la decisione sarebbe stata assunta in violazione dell'art. 104, paragrafo 13, TCE, che, nel disciplinare le modalità di voto in seno al Consiglio in punto di intimazione, messa in mora, applicazione e sospensione delle misure sanzionatorie in caso di *deficit* eccessivo, prevede che il Consiglio deliberi, su raccomandazione della Commissione, a maggioranza qualificata dei due terzi. Pertanto, non sembrerebbe sufficiente l'adozione del provvedimento di sospensione soltanto per effetto della procedura di cui all'art. 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97, disposta dagli Stati aderenti alla zona euro<sup>132</sup>.

Di qui si desume il terzo ordine di argomentazioni del ricorrente: il Consiglio avrebbe adottato conclusioni implicanti misure non previste dall'art. 104 TCE, sostituendo “conclusioni” a “decisioni”, che non sono atti fungibili<sup>133</sup>, in sostanziale violazione del diritto comunitario primario e derivato<sup>134</sup>. Le seconde, infatti, contrariamente alle prime,

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, punto 30.

<sup>131</sup> *Ibidem*, punto 34.

<sup>132</sup> *Ibidem*, punto 35.

<sup>133</sup> *Ibidem*, punto 36.

<sup>134</sup> *Ibidem*, punto 37.

sono i soli atti giuridicamente obbligatori e quindi idonei a disporre la sospensione delle procedure.

Infine, quarto ordine di doglianze del ricorrente, la Commissione, a prescindere dal “merito” e dalla fondatezza dal punto di vista della teoria economica della proroga concessa alla Germania e alla Francia circa l’applicazione del Patto di stabilità, ha rilevato il contrasto tra le conclusioni del Consiglio e le raccomandazioni precedentemente assunte dallo stesso organo in virtù dell’art. 104, paragrafo 7, e, dunque, una modificazione delle raccomandazioni assunte mesi prima dal Consiglio nei confronti di Germania e Francia per *deficit* eccessivo senza seguire le procedure del Trattato<sup>135</sup>.

*10. Segue: Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*

In ordine al primo ordine di questioni sollevate dal ricorrente, la Corte, nella tanto attesa sentenza (sent. Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio – Patto di Stabilità e Crescita*<sup>136</sup>), ha anzitutto giudicato irricevibile il ricorso della Commissione (punto 36), nella parte in cui essa richiedeva l’annullamento delle decisioni del Consiglio di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione ai sensi degli artt. 104, paragrafi 8 e 9, TCE, rilevando che la mancata adozione da parte del Consiglio dei suddetti atti non può dar luogo ad atti impugnabili ai sensi dell’articolo 230 TCE, ma, al limite, legittimare un ricorso in carenza della Commissione contro lo stesso Consiglio *ex art.* 232 TCE. D’altro canto, la decisione della Corte era, da questo primo punto di vista, in qualche maniera “indotta” dalla stessa configurazione del ricorso della Commissione che, appunto, non si configurava nella forma del ricorso in carenza *ex art.* 232 TCE, ma “soltanto” come ricorso per annullamento *ex art.* 230 TCE. Il ricorso in carenza, come noto, è il rimedio giurisdizionale che tende a porre fine alla illegittima inerzia di una istituzione europea e riguarda non già “l’ipotesi un rifiuto, che è pur sempre un provvedimento, ma quella di

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, punto 38.

<sup>136</sup> Per un primo commento v. L. Cassetti, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2004; M. Barbero, *La Corte di giustizia “flessibilizza” il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2004; e G. Rivosecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell’Unione* (16 settembre 2004), in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

illegittima assenza di decisione”<sup>137</sup>. Tale azione, quindi, risulta proponibile soltanto a condizione che gravi sull’istituzione in questione un obbligo giuridico di agire<sup>138</sup> e che quest’ultima sia stata preventivamente invitata ad agire come condizione di ricevibilità stessa del ricorso espressamente posta dal Trattato (art. 232, paragrafo 2, TCE). Nessuna di queste due condizioni sembrano essersi verificate nel caso di specie, in quanto, da un lato, la Commissione non ha preventivamente diffidato il Consiglio, e, dall’altro, il Consiglio ha comunque proceduto ad un voto sulle raccomandazioni della Commissione. Il fatto che la Commissione non abbia utilizzato questo istituto sembra semmai indicare implicitamente che essa stessa nutrisse qualche perplessità in merito all’obbligatorietà dei provvedimenti che il Consiglio Ecofin avrebbe dovuto adottare nei confronti di Germania e Francia.

Per giudicare irricevibile la prima richiesta del ricorrente, quindi, alla Corte è sufficiente constatare l’inesistenza di alcun atto comunitario impugnabile con un ricorso per annullamento<sup>139</sup>, dal momento che “non esiste alcuna disposizione di diritto comunitario che stabilisca un termine alla scadenza del quale si ritenga intervenire una decisione implicita ai sensi dell’art. 104, nn. 8 e 9, CE e che definisca il contenuto di tale decisione” (punto 32). Sotto questo primo profilo, la decisione del Giudice comunitario non appare in contrasto con il principio delle competenze di attribuzione di cui all’art. 5 TCE – ulteriore possibile parametro per sostenere l’obbligatorietà giuridica delle decisioni del Consiglio –, in quanto tale organo, non adottando le raccomandazioni della Commissione, ha comunque esercitato un potere di apprezzamento economico e politico proprio secondo quanto previsto dal Trattato. Né la Corte fornisce una valutazione in merito al presunto difetto di motivazione dell’atto comunitario – dedotto in via secondaria dalla Commissione per sostenere la tesi dell’illegittimità delle decisioni di non adottare gli strumenti formali di cui all’art. 104, nn. 8 e 9, TCE – che avrebbe potuto, peraltro, essere risolto in senso negativo, in quanto il Consiglio ha espresso una valutazione, sebbene difforme dalle raccomandazioni della Commissione, in merito all’idoneità delle misure proposte da Germania e Francia a rientrare nei limiti del disavanzo nel quadro di una congiuntura

---

<sup>137</sup> Così, ad esempio, G. Tesauro, *Diritto comunitario*, cit., 240.

<sup>138</sup> Cfr., *ex plurimis*, sentenza Corte di giustizia 22 maggio 1985, *Parlamento c. Consiglio*, in causa 18/83, in *Racc.*, 1985, 1513.

<sup>139</sup> Cfr. punto 31 della sentenza: “allorché la Commissione raccomanda al Consiglio di adottare decisioni ai sensi dell’art. 104, nn. 8 e 9, CE e in seno al Consiglio non viene raggiunta la maggioranza necessaria, non viene adottata alcuna decisione ai sensi di tali disposizioni”.

economica negativa, per giunta ribadendo, nelle motivazioni, gli aspetti vincolanti del Patto di stabilità<sup>140</sup>.

Con questa pronuncia, la Corte finisce quindi per riconoscere implicitamente il carattere fortemente discrezionale in merito all'attivazione delle procedure, e che quindi il Consiglio non sarebbe giuridicamente obbligato ad assumere determinate decisioni, anche in caso di violazione del parametro del 3 per cento, come lo stesso Trattato – si potrebbe aggiungere – sembra in più punti indicare: art. 104, paragrafo 8, TCE: “Il Consiglio [...] può rendere pubbliche dette raccomandazioni”; art. 104, paragrafo 9, TCE: “[...] il Consiglio può decidere di intimare allo Stato membro di prendere le misure volte alla riduzione del disavanzo” e “può chiedere allo Stato membro di presentare relazioni [...] al fine di esaminare gli sforzi compiuti per rimediare alla situazione”.

La Corte ha invece considerato ricevibile e fondata nel merito la richiesta della Commissione di annullare le Conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003, in quanto atti che mirano a produrre effetti giuridici adottati in violazione del Trattato.

Respingendo infatti la tesi sostenuta dal resistente, in base alla quale la sospensione delle procedure per disavanzo eccessivo non discenderebbe dalle conclusioni del Consiglio del 25 novembre, ma sarebbe implicita nel “fatto che il Consiglio non ha adottato le raccomandazioni della Commissione senza dover prendere, al riguardo, una decisione esplicita e giuridicamente vincolante” (punto 38), la Corte ha invece riconosciuto la ricevibilità del ricorso per annullamento (punto 51), in quanto le conclusioni del Consiglio mirano a produrre effetti giuridicamente vincolanti, poiché tendono a sostituire ai vincoli di bilancio previsti dalla procedura e dal contenuto delle raccomandazioni *ex art.* 104, paragrafo 7, TCE, un diverso sistema di impegni unilaterali di Germania e Francia, assunti al di fuori dell'ambito delle raccomandazioni decise in precedenza dal Consiglio stesso (punto 48).

La Corte ha poi accolto, nel merito, la fondatezza della richiesta della Commissione, riconoscendo l'illegittimità delle Conclusioni del Consiglio sia rispetto alla sospensione della procedura per disavanzo eccessivo, sia rispetto alla modificazione delle raccomandazioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 104, paragrafo 7, TCE, e ha

---

<sup>140</sup> Come aveva preventivamente sostenuto G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, 224.

conseguentemente disposto l'annullamento delle Conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003.

In particolare, dal primo punto di vista, il Giudice comunitario ha rilevato che il Consiglio, con le suddette Conclusioni, non si è limitato a “constatare una sospensione di fatto della procedura di disavanzo eccessivo, derivante dall'impossibilità di adottare una decisione raccomandata dalla Commissione”, ma, subordinando tale sospensione al rispetto da parte di Germania e Francia degli impegni assunti, limita di fatto il potere dello stesso Consiglio di procedere ad un'intimazione ai sensi dell'art. 104, n. 9, TCE, fintantoché si ritenga che gli impegni sono rispettati (punto 88). E soprattutto – ed è questo il punto – tale valutazione del Consiglio ai fini di una decisione d'intimazione, non avrà più come parametro le raccomandazioni *ex art.* 104, paragrafo 7, TCE, ma le stesse Conclusioni del 25 novembre (punto 88) – ovvero gli impegni unilaterali assunti da Germania e Francia – le quali vengono quindi a costruire un procedimento di continuazione della procedura per *deficit* eccessivo in violazione dell'art. 104 TCE e dell'art. 9 del regolamento (CE) n. 1467/97. Dal secondo punto di vista, la Corte ha rilevato che, prorogando, in particolare, il termine per riportare il disavanzo pubblico entro il 3 per cento del PIL e cambiando la rilevanza delle misure di risanamento richieste a Germania e Francia, modificano, nella sostanza, le raccomandazioni precedentemente adottate (il 21 gennaio 2003 per la Germania e il 3 giugno 2003 per la Francia) dal Consiglio nei confronti dei due Stati membri *ex articolo* 104, paragrafo 7, TCE . Il Consiglio ha quindi proceduto – e questo è il fulcro dei rilevati della Corte – a disporre tali modifiche senza che queste fossero precedute da nuove raccomandazioni della Commissione, quando invece “quest'ultima, come riconosciuto dal Consiglio, ha un diritto d'iniziativa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi” (punto 92 e v. anche punto 94). La seconda ragione addotta dalla Corte a sostegno della declaratoria di illegittimità risiede poi nel fatto che “le raccomandazioni contenute in tali conclusioni del Consiglio non sono state adottate secondo le modalità di voto previste per le raccomandazioni del Consiglio *ex art.* 104, n. 7, CE, ma secondo quelle previste per una decisione *ex art.* 104, n. 9, CE, vale a dire con la partecipazione al voto dei soli Stati membri appartenenti all'area dell'euro” (punto 95), cosicché la decisione di adottare le Conclusioni appare quindi contraria all'articolo 104, paragrafi 7 e 13, ed è viziata da illegittimità (punto 96).

A ben vedere, quindi, il dispositivo di annullamento delle Conclusioni del Consiglio Ecofin pare suffragato da una minuziosa e puntuale ricostruzione del sistema delle fonti comunitarie che disciplinano il sistema di sorveglianza multilaterale e le relative procedure sanzionatorie. La Corte, infatti, accoglie il nucleo centrale del ricorso della Commissione, ma si guarda bene dal richiamare nelle motivazioni profili non strettamente attinenti al contrasto tra le Conclusioni del Consiglio e le norme del diritto comunitario.

La pronuncia sembra quindi inscrivere nel quadro della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento che “nascondono” conflitti interistituzionali, ovvero conflitti di attribuzione<sup>141</sup>. Dalla sentenza *AETS* in poi, la Corte di giustizia ha infatti svolto un delicato ruolo di arbitrale che, ben al di là dell'originario dettato formale del Trattato, l'ha posta come tutore degli equilibri interistituzionali e del principio c.d. dell'*institutional balance*, desumibile dall'art. 7 (ex art. 4) TCE<sup>142</sup>. La Corte ha infatti dapprima puntualizzato il riparto di competenze tra Consiglio e Commissione in merito alle c.d. relazioni esterne della Comunità<sup>143</sup>, quindi ha segnato il progressivo riconoscimento delle competenze del Parlamento europeo nei procedimenti decisionali e nei procedimenti legislativi (dapprima soltanto “in consultazione”<sup>144</sup>, quindi in posizione sempre più parificata a quella delle altre istituzioni comunitarie<sup>145</sup>), per porsi, al fine, come organo di chiusura delle controversie inerenti alla c.d. base giuridica degli atti normativi comunitari, tra Parlamento e Consiglio<sup>146</sup>, tra Commissione e Consiglio<sup>147</sup>.

---

<sup>141</sup> Per questa lettura, anche in riferimento al progetto di Costituzione, v. da ultimo A. Pizzorusso, *Ipotesi di giustizia costituzionale nei Trattati istitutivi dell'Unione europea e nel progetto di Trattato-Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, 2448.

<sup>142</sup> In questo senso, anche per un'accurata ricostruzione di questa giurisprudenza, v. ora R. Calvano, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Cedam, Padova, 2004, 167 ss.

<sup>143</sup> Sent. 31 marzo 1971, in causa 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, in *Racc.*, 1971, 263 ss.

<sup>144</sup> Sent. 29 ottobre 1980, in causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, in *Racc.*, 1980, 3333 ss.; sent. 29 ottobre 1980, in causa 139/79, *Maizena c. Consiglio*, in *Racc.*, 1980, 3393 ss.

<sup>145</sup> A partire dalle “storiche” sentenze sulla legittimazione attiva del Parlamento europeo nei conflitti interistituzionali (cfr., ad esempio, sent. 22 maggio 1990, in causa 70/88, *Parlamento c. Consiglio (Cernobyl)*, in *Racc.*, I-2041 ss.; sent. 7 luglio 1992, in causa C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, I-4193 ss.).

<sup>146</sup> Cfr., ad esempio, con diverse sfumature, sent. 2 marzo 1994, in causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1994, I-625 ss.; sent. 28 giugno 1994, in causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1994, I-2857 ss.; sent. 23 febbraio 1999, in causa C-42/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, I-869 ss.; sent. 25 febbraio 1999, in cause C-164 e 165/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, I-1139.

<sup>147</sup> Cfr. sent. 11 giugno 1991, in causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1991, I-2867 ss.; sent. 17 marzo 1993, in causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1993, I-939 ss.; sent. 4 aprile 2000, in causa C-269/97, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2000, I-2257 ss.

Questa giurisprudenza segna probabilmente l'apporto più decisivo della Corte di giustizia alla costruzione europea, anche per come si riflette progressivamente sulle modifiche dei Trattati e sui contenuti del processo di costituzionalizzazione dell'Unione. L'affermazione del principio democratico e della legalità comunitaria passano attraverso queste sentenze, in cui la Corte va ben al di là di un sindacato di stretta legittimità formale sulla c.d. base giuridica di adozione degli atti comunitari.

Pur inscrivendosi a pieno titolo in questo filone, non mi pare, però, che la sentenza in commento costituisca uno dei contributi più innovativi alla definizione della Corte di giustizia come giurisdizione costituzionale "di chiusura" del sistema costituzionale dell'Unione. Contrariamente a quanto è accaduto in tante altre occasioni e in tanti altri settori, nel caso della tutela degli equilibri finanziari dell'Unione, il Giudice comunitario, se pure conferma la garanzia della giuridicità delle regole del Patto di stabilità, non si pone sul piano (più ampio) della tutela dei valori sottostanti al giudizio, non soltanto perché si guarda bene dall'entrare nel merito delle valutazioni economiche circa l'efficacia dei percorsi alternativi (di rientro nel disavanzo consentito) alle raccomandazioni (precedentemente votate dal Consiglio) proposte da Germania e Francia e accettate dal Consiglio, ma anche perché, ad esempio, non richiama in motivazione, a sostegno del dispositivo di annullamento, la violazione del principio di eguaglianza tra gli Stati<sup>148</sup>, come pure la necessità di porre freni ad una certa discutibile prassi applicativa del Patto di stabilità (vedi caso irlandese) poteva suggerire. Può scorgersi, tutt'al più, tra le righe della sentenza, un richiamo al principio dell'"effetto utile" e alla relativa necessità di fare salva un'interpretazione della normativa sul Patto di stabilità che consenta un'efficace attuazione della disciplina di bilancio posta dal Trattato (punto 74), che, di per sé, non vale a determinare la fuoriuscita delle motivazioni da una logica tutta interna ai profili procedurali.

La Corte, in definitiva, da un lato riconosce la non obbligatorietà giuridica del proseguimento della procedura per *deficit* eccessivo (e, quindi, la relativa non sanzionabilità diretta dello Stato membro per violazione del limite al disavanzo consentito), e, dall'altro, nell'annullare le Conclusioni del Consiglio, non allarga il raggio delle proprie argomentazioni al piano delle valutazioni circa il significato "costituzionale"

---

<sup>148</sup> Prospettato prima della sentenza da G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, 224 s.

della tutela contro forme di trattamento irragionevolmente differenziato tra i diversi Stati nell'applicazione del Trattato e del Patto di stabilità, ma si limita a chiarire puntualmente le competenze di Commissione e Consiglio nell'applicazione del Patto e a sanzionare l'illegittimità procedurale delle Conclusioni del Consiglio, adottate in violazione delle norme del diritto comunitario primario e derivato<sup>149</sup>.

*11. Chi è il custode del Patto di stabilità? La tutela degli equilibri finanziari tra vincoli del sistema multilevel, rischi di deresponsabilizzazione dei parlamenti ed esigenze di giustiziabilità dei processi decisionali*

Se è questa l'ottica che prevale nella valutazione del Giudice comunitario, restano allora irrisolte gran parte delle questioni in merito alla giustiziabilità della costituzione finanziaria dell'Unione e – per tentare di allargare lo sguardo alla costruzione complessiva europea – all'individuazione dell'organo di chiusura del sistema.

La questione pare ulteriormente complicarsi nella prospettiva del c.d. *multilevel constitutionalism*<sup>150</sup> – in cui sembrerebbe inscrivere il sistema di vincoli comunitari posti alle decisioni finanziarie degli Stati membri – con particolare riferimento all'individuazione del nesso potere-responsabilità. Se, infatti, i vincoli europei hanno costituito “sponda” preziosa per le politiche di risanamento dei conti pubblici, la loro trasposizione sul piano delle procedure di bilancio interne, che si è tentato di ricostruire, rischia di affievolire il principio di responsabilità delle decisioni finanziarie degli attori istituzionali, con particolare riferimento al processo di deresponsabilizzazione non soltanto dei governi, ma anche delle assemblee parlamentari<sup>151</sup>. Per non parlare, poi, dei rischi inerenti alla trasposizione dei vincoli europei sul piano della configurazione costituzionale

---

<sup>149</sup> Come, peraltro, sostanzialmente rilevato in una dichiarazione resa all'indomani della sentenza dalla stessa Commissione europea, nella quale si legge che “la Corte ha confermato in particolare la posizione della Commissione sui ruoli rispettivi della Commissione e del Consiglio nell'applicare il Patto di stabilità, rendendo così il coordinamento delle politiche di bilancio più trasparente e più prevedibile in futuro” e che “la situazione che prevale attualmente è [...] quella che prevaleva il 24 novembre: [...] le raccomandazioni del Consiglio (adottate sulla base dell'articolo 104 (7) del Trattato) per la Francia e la Germania rimarranno l'unico testo valido” (reperibile in *AgenceEurope* del 14 luglio 2004).

<sup>150</sup> Sulla nozione di *multilevel constitutionalism*, cfr., per tutti, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, spec. 214 ss.; I. Pernice, *Elements and Structures of the European Constitution*, in *The European Constitution in the Making*, R. Miccù/I. Pernice (eds.), Nomos, Baden Baden, 2004, 21 ss., spec. 32. Per un tentativo di trasporre tali categorie nell'analisi delle dinamiche di funzionamento delle assemblee rappresentative nei diversi livelli di governo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, 499 ss.

<sup>151</sup> Questione sollevata problematicamente, tra gli altri, da C. Amirante, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2003, 13 ss.

della rappresentanza politica e della (connessa) funzione di redistribuzione delle risorse per garantire la “copertura finanziaria” dei diritti sociali<sup>152</sup>, dei quali, invece, anche la Corte costituzionale tende a fornire un’interpretazione restrittiva proprio a fronte dell’esigenza di tutelare gli equilibri finanziari posti dai parametri di Maastricht<sup>153</sup>.

In che misura le regole del Patto di stabilità, non rientrando né nei Trattati, né nel progetto di Trattato-Costituzione<sup>154</sup>, siano riconducibili a forme di “costituzione materiale”<sup>155</sup>, ovvero di “costituzione strutturale”<sup>156</sup> – in cui gli attori istituzioni “giocano”

<sup>152</sup> Sul punto, v. G. Ferrara, *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, 1208 (cui appartiene l’espressione virgolettata).

<sup>153</sup> Sul punto, per limitarci ad alcuni cenni, si vedano T. Groppi, *Verso una giustizia costituzionale “mite”?* *Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Pol. dir.*, 2002, 223 s. e 225, secondo la quale, tra i fattori per i quali la Corte tende a favorire un’interpretazione conforme a Costituzione nel “dialogo” con i giudici comuni, vanno annoverati “i vincoli economico-finanziari imposti dall’Unione europea” che rendono “quasi indisponibile la spesa pubblica e assai difficoltosa la tutela dei diritti di prestazione” (ivi, 224), con effetti restrittivi sui diritti sociali (ivi, 225); e, soprattutto, C. De Fiores, *Corte legislatore, e indirizzo politico*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa “Corte Costituzionale e processi di decisione politica”, Otranto, 4-5 giugno 2004, in corso di pubblicazione, 7 ss. (del dattiloscritto), che dimostra efficacemente come i vincoli europei alle finanze pubbliche degli Stati assurgano al rango di “valori” nella giurisprudenza costituzionale a fronte dei quali paiono sacrificabili anche i diritti costituzionalmente tutelati. Sulla retroazione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela dei diritti sociali, v. già, per tutti, C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Giappichelli, Torino, 1994, 548 ss. Sulle interpretazioni restrittive appare critica D. Bifulco, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, 177 ss., la quale, muovendo dalla portata assiologica dei diritti sociali, rileva sostanzialmente l’impossibilità di risolvere la polarità equilibrio finanziario/tutela dei diritti sociali in giudizi di bilanciamento tra valori.

<sup>154</sup> La Convenzione sul futuro dell’Europa e la Conferenza intergovernativa del 17-18 giugno 2004, che hanno condotto all’elaborazione e all’approvazione del “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa” (ora in attesa dell’adozione finale), non hanno infatti costituzionalizzato il Patto di stabilità, né hanno apportato modificazioni incisive alla disciplina sul divieto di disavanzi eccessivi e alle relative procedure di controllo e sanzionatorie, limitandosi a trasporre il contenuto dell’art. 104 TCE nell’art. III-76 del Trattato-Costituzione. Va tuttavia rilevato come l’estensione del voto a maggioranza qualificata, i nuovi criteri di calcolo della maggioranza in seno al Consiglio dei ministri (e della relativa “minoranza di blocco”), nonché il riformando sistema delle fonti – espressamente richiamati dall’art. III-76 – potranno in futuro riflettersi in maniera ulteriormente restrittiva sul divieto di disavanzi eccessivi, sui relativi meccanismi di sorveglianza e sull’applicazione delle procedure sanzionatorie. Inoltre, sul piano delle procedure di bilancio dell’Unione, il Trattato-Costituzione segna importanti progressi nella costituzionalizzazione di un vero e proprio diritto al bilancio europeo, con particolare riferimento al riconoscimento di una dimensione programmatica pluriennale (art. I-54), all’introduzione di una legge di bilancio tra le fonti del diritto europeo (art. I-55), alla semplificazione delle procedure (art. III-310) e all’eliminazione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie (art. I-52), che, mediante l’applicazione della procedura di codecisione soltanto a queste ultime, riduceva i poteri di spesa del Parlamento europeo (su questi aspetti, sia pure in riferimento al progetto adottato dalla Convenzione, v. M. Carabba, *Il bilancio dell’Unione*, in Astrid, *Una Costituzione per l’Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2003, 159 ss.).

<sup>155</sup> In questo senso, G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 560.

<sup>156</sup> Per riprendere l’espressione di una certa letteratura politologia anglosassone che valorizza l’approccio neofunzionalista: v. la ricostruzione di G. Tsebelis, *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2004, 388 ss.

come se si trovassero di fronte ad una Costituzione scritta formale – è questione dogmaticamente complessa da chiarire per consentire l'utilizzo di queste categorie. L'uso di questi termini meriterebbe ulteriore approfondimento.

Tuttavia, in questo processo di introiezione dei vincoli europei alle finanze pubbliche, non è stato ancora sufficientemente chiarito chi svolga la (decisiva) funzione arbitrale. Non è infatti la Commissione, che, oltre a svolgere la delicata funzione di custode dei Trattati, è parte in causa nei delicati processi decisionali, come, ad esempio, la vicenda (e la giurisprudenza comunitaria) sulla c.d. comitologia ha dimostrato<sup>157</sup>. Ma, sullo specifico tema del Patto di stabilità, non sembra aver assunto appieno il ruolo di custode e di garante degli equilibri finanziari dell'Unione neanche la Corte di giustizia, la quale, si è forse dimostrata troppo “timida”, per lo meno nell'impianto delle motivazioni adottate a sostegno della suesposta sentenza.

In attesa del varo definitivo della Costituzione europea che, anche sul punto, dovrebbe sciogliere i “nodi” fondamentali, non resta forse che la garanzia della forma procedurale articolata dei processi decisionali comunitari, peculiari alla costruzione europea<sup>158</sup>, e della relativa ricerca di un equilibrio costante tra istanza intergovernativa e istanza comunitaria<sup>159</sup>, che possa costituire strumento di tutela degli equilibri finanziari

---

<sup>157</sup> Si allude alla nota evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sulle controversie tra Parlamento europeo e Consiglio, da un lato, e tra Commissione e Consiglio, dall'altro, partendo dalla sentenza sulla c.d. “comitologia” – neologismo con il quale vennero indicati i comitati istituiti con decisione del Consiglio mediante i quali tale organo “si ritagliava” spazi sottraendoli ai poteri di esecuzione di competenza della Commissione ex art. 211 TCE e, nel contempo, riduceva i poteri di controllo del Parlamento europeo – nella quale la Corte ha dapprima riconosciuto alla Commissione, in virtù del ruolo di garante del Trattato, la funzione di tutela *anche* degli interessi del Parlamento nei conflitti interistituzionali mediante il ricorso per annullamento (sent. 27 settembre 1988, in causa 302/87, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1988, 5615 ss., spec. punto 27), per poi, però, constatando l'inidoneità della tutela *indiretta* delle prerogative del Parlamento mediante la Commissione, affermare la legittimazione processuale diretta del Parlamento nei ricorsi per annullamento avverso atti del Consiglio adottati in virtù di una base giuridica contestata dal Parlamento perché lesiva delle proprie competenze (sent. 22 maggio 1990, in causa 70/88, *Parlamento c. Consiglio (Cernobyl)*, cit., spec. punti 17-31): scorge in questa giurisprudenza un vero e proprio *révirement* della Corte R. Calvano, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, cit., 189. La vicenda – definitivamente risolta, sia detto per inciso, dall'art. 230 TCE come emendato dal Trattato di Nizza, che ha sancito la piena legittimazione attiva del Parlamento, in posizione parificata a quella di Commissione Consiglio – è esemplificativa del ruolo di garante e di custode degli equilibri istituzionali della Comunità-Unione assunto dalla Corte di giustizia (e non già la Commissione) attraverso il proprio ruolo arbitrale in questi conflitti interistituzionali.

<sup>158</sup> Cfr. J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., *passim*, spec. 576, il quale sottolinea il valore della Comunità europea come processo politico aperto che da un lato “salvaguarda gli Stati d'Europa” e, dall'altro, “ne limita il potere”.

<sup>159</sup> In questa prospettiva, anche in specifico riferimento al conseguito rafforzamento della funzione legislativa e di bilancio tra Parlamento e Consiglio nel progetto di Costituzione europea, v. S. Cassese, *La*

dell'Unione in stretta connessione con gli altri principi e valori della costituzione europea e delle Carte costituzionali degli Stati membri.

---

*"Costituzione" europea del 1957 comparata con quella ora in preparazione, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8/2003, 869.*