

L'inserimento del Fiscal Compact nel diritto UE

Nelle ultime settimane si è sviluppato nel Paese e anche a livello delle istituzioni europee¹ un dibattito sull'opportunità di impedire la trasposizione nell'ordinamento europeo del *Fiscal Compact*, ovvero del Titolo III del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (d'ora in avanti TSCG), trattato siglato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 (sugli allora 27²) Stati membri della UE ed entrato in vigore a gennaio 2013. In quanto trattato intergovernativo, da un punto di vista formale, il TSCG non rientra nell'ordinamento europeo. Va segnalato che il "transito" di un set di disposizioni da un trattato siglato dagli Stati contraenti come soggetti di diritto internazionale all'ordinamento della UE non rappresenta una circostanza eccezionale (anche le disposizioni del Trattato di Schengen, ad esempio, hanno seguito un iter analogo).

Con tale Trattato, come è noto, si riproponevano alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento della UE e si impegnavano gli Stati firmatari a recepire la regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (preferibilmente a livello costituzionale)³.

Nel dibattito in corso l'eventualità di una proposta di revisione del contenuto del TSCG viene legata a una clausola contenuta nell'articolo

¹ Il "Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union" pubblicato dalla Commissione europea lo scorso 31 maggio nel trattare del rafforzamento dell'architettura dell'Unione monetaria europea cita esplicitamente il tema della trasposizione del TSCG nel diritto dell'Unione.

² All'epoca la Croazia non aveva ancora conseguito lo *status* di membro della UE.

³ L'Italia ha ottemperato a tali previsioni approvando una modifica dell'articolo 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012).



16 del Trattato⁴, che contempla – entro 5 anni dall’entrata in vigore e sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione – l’adozione delle misure necessarie per l’incorporazione delle norme contenute nel Trattato nell’ordinamento della UE.

Questa disposizione recepisce una proposta di modifica avanzata dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo durante il negoziato del Trattato, alla quale le istituzioni UE partecipavano in veste di osservatori. L’emendamento rifletteva la insoddisfazione delle istituzioni europee rispetto al metodo decisionale – quello intergovernativo, appunto – che in quella circostanza era stato adottato per rendere vincolanti e in qualche modo “blindare” a un elevato livello di fonti giuridiche le regole di bilancio in questione. L’inclusione delle stesse norme nel diritto della UE attraverso modifiche dei Trattati istitutivi avrebbe richiesto invece, sulla base delle regole di funzionamento dell’Unione, l’approvazione degli Stati membri all’unanimità e del Parlamento europeo. La clausola di cui all’articolo 16, denominata in gergo “clausola *rendez-vous*”, mirava dunque a circoscrivere temporalmente il *vulnus* inferto alla prassi decisionale dell’Unione.

Soffermandosi su alcuni profili interpretativi del richiamato articolo 16, possono essere sottolineati alcuni aspetti:

- La disposizione non specifica su quale livello delle fonti del diritto della UE dovrebbero essere collocate le norme in questione. Come detto sopra, l’inserimento a livello di norme primarie richiederebbe una modifica dei Trattati istitutivi europei e sarebbe realizzabile esclusivamente con il consenso unanime di tutti gli Stati membri. Sarebbe quindi teoricamente possibile per un singolo Stato opporre un veto all’approvazione di tali modifiche. Ma se la trasposizione avvenisse a livello di norme secondarie (Regolamenti), si applicherebbe la procedura legislativa ordinaria della UE, ove in generale il Parlamento europeo, eletto direttamente, approva la legislazione congiuntamente al Consiglio (formato dai governi dei 28 Stati membri), secondo procedure che prevedono anche l’approvazione a maggioranza. L’onere iniziale della trasposizione spetterebbe in questo caso alla Commissione europea (titolare del potere di iniziativa legislativa).
- La clausola che prevede l’obbligo di procedere entro cinque anni all’incorporazione delle norme del TSCG nell’ordinamento dell’Unione è un precetto sprovvisto di sanzione. Circostanza ancora più rilevante, la clausola in questione non prefigura, in assenza di trasposizione, un termine di scadenza degli obblighi contrattuali assunti “pattizamente” dagli Stati firmatari del

⁴ In base all’art. 16 del TSCG “al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea”.

Trattato. In altre parole la “clausola *rendez-vous*” non è una “*sunset clause*” che circoscrive temporalmente la vigenza del Trattato in un periodo prestabilito. La conseguenza è che, in caso di mancata o incompleta trasposizione nell’ordinamento dell’Unione delle norme contenute nel TSCG, esse continuerebbero a vincolare giuridicamente gli Stati che lo hanno sottoscritto.

- In linea generale per i trattati intergovernativi il diritto internazionale prevede che uno Stato firmatario possa recedere unilateralmente; il singolo Stato membro che esercitasse tale facoltà non sarebbe più vincolato all’applicazione del trattato. Va peraltro sottolineato che tale facoltà non è incondizionata ma dovrebbe basarsi su specifiche motivazioni. Nel diritto internazionale si parla di “clausola *rebus sic stantibus*”, per la quale la denuncia di un trattato da parte di uno Stato può essere motivata dal cambiamento delle circostanze rispetto al momento della sottoscrizione del trattato.
- Una verifica puntuale dei contenuti normativi del TSCG, da un lato, e della legislazione europea (Regolamenti e Direttive), dall’altro, porta a concludere che, ad eccezione di alcune limitate disposizioni, il *set* di regole di bilancio contenute nel TSCG risulta già incorporato nell’ordinamento della UE (si veda il Riquadro).

In conclusione, essendo la regolamentazione di cui al TSCG già presente (con le eccezioni indicate) nell’ordinamento dell’Unione⁵, anche in caso di mancata trasposizione, gli Stati membri continuerebbero a essere vincolati al rispetto delle regole di bilancio definite in tale Trattato, in quanto già inserite nel diritto della UE in disposizioni giuridicamente vincolanti (Regolamenti e Direttive che in Italia sono state già trasposte), sebbene di rango inferiore a quelle dei Trattati istitutivi europei (quindi modificabili a maggioranza e suscettibili di declaratoria di illegittimità da parte della Corte di giustizia ove ritenute in contrasto con norme primarie). Inoltre, gli Stati firmatari del TSCG continuerebbero a essere giuridicamente vincolati alla sua applicazione. Il rilievo della questione dell’incorporazione ai sensi dell’articolo 16 del TSCG sembra pertanto essere, da un punto di vista giuridico, alquanto limitato.

Su un piano diverso – tutto politico – si pone invece la volontà di promuovere una riflessione sull’oggetto della trasposizione (cioè sul *set* di regole di bilancio europee) al fine di pervenire a una modifica del quadro vigente. Intenzione che può essere veicolata dal dibattito sulla trasposizione del Fiscal Compact, ma anche procedere indipendentemente da quanto previsto dall’articolo 16 del TSCG.

⁵ È significativo, al riguardo, che lo stesso Parlamento europeo, già in una risoluzione del 2 febbraio 2012, e quindi successivamente all’approvazione definitiva del TSCG, osservava che “praticamente tutti gli elementi contenuti nel nuovo trattato possono essere realizzati, e in gran parte sono già stati realizzati, nel vigente quadro normativo unionale e attraverso la legislazione secondaria, fatta eccezione per la regola d’oro, il voto a maggioranza qualificata inversa e il coinvolgimento della Corte di giustizia” e che pertanto l’integrazione nel “quadro normativo unionale” avrebbe dovuto in particolare avere come oggetto questi ultimi tre aspetti.

Riquadro – Le regole di bilancio nel *Fiscal Compact* e nei regolamenti europei

Le previsioni di maggiore rilievo del TSCG sono riprodotte nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita, ovvero i Regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto *six-pack* del 2011⁶ e, successivamente all'entrata in vigore del TSCG, con il cosiddetto *two-pack* del 2013⁷. Andando nello specifico del confronto tra le norme del TSCG e quelle già contenute prima o riprodotte dopo la sua entrata in vigore nei citati Regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, si osserva che gli unici elementi di differenza riguardano:

- 1) nell'ambito del cosiddetto braccio preventivo⁸, il TSCG identifica l'obiettivo di medio termine (OMT) in termini di disavanzo strutturale di bilancio delle Amministrazioni pubbliche nella misura massima dello 0,5 per cento del PIL, mentre nel *six-pack* tale misura era identificata nell'1 per cento;
- 2) il meccanismo correttivo automatico previsto dal TSCG⁹, che peraltro i paesi hanno introdotto nei loro ordinamenti sulla base dei *common principles* della Commissione, non è riprodotto nell'ordinamento dell'Unione.

Altre disposizioni del TSCG non sono presenti nel diritto della UE ma non risultano suscettibili di trasposizione proprio per il loro specifico contenuto. Tale è il caso della disposizione che prevede l'obbligo di inserimento delle nuove regole di bilancio negli ordinamenti nazionali a un livello delle fonti elevato e possibilmente costituzionale (articolo 2, paragrafo 2), che evidentemente non può essere collocata a livello di Regolamento.

Lo stesso vale per la disposizione di cui all'articolo 7 del TSCG – che prevede l'impegno degli Stati dell'area dell'euro a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione ove essa ritenga che uno Stato dell'area dell'euro abbia violato il criterio del deficit nel quadro di una procedura per disavanzi eccessivi (PDE) – norma non suscettibile di trasposizione, in quanto comporta un vincolo politico (comportamentale), non giuridico¹⁰. Oppure, come nel caso dell'articolo 8 del TSCG, che permetteva alle parti contraenti ad adire la Corte di giustizia nel caso che uno Stato membro non avesse effettuato la trasposizione delle regole del Trattato nel proprio diritto nazionale entro un anno dalla sua entrata in vigore, norma non trasferibile nel diritto UE avendo la Commissione accertato che tutti i contraenti hanno adempiuto l'obbligo di trasposizione nel diritto interno entro il termine previsto.

⁶ Il *six-pack* è un pacchetto normativo composto di cinque regolamenti – n. 1177/2011 (per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi), n. 1173/2011 (relativo alla effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro), n. 1174/2011 (sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro), n. 1175/2011 (per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche) e n. 1176/2011 (che modifica il regolamento n. 1466/97 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici) – e una direttiva (n. 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri).

⁷ Il *two-pack* si compone di due regolamenti: il n. 473/2013 (sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro) e il n. 472/2013 (sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona dell'euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria).

⁸ Si tratta di procedure di sorveglianza multilaterale previste nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (PSC) e miranti ad assicurare – attraverso la definizione di specifici parametri per la programmazione e le politiche di bilancio in periodi economici normali e tenendo conto degli andamenti ciclici dell'economia – che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo.

⁹ All'art. 3, paragrafo 1, lett. e).

¹⁰ Come chiarisce anche l'Annex 6 del Vademecum sul Patto di stabilità e crescita della Commissione europea, edizione 2017.