

L'impatto del *Fiscal compact* sul sistema di *governance* europea

Giuseppe Cogliandro

Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012

Peculiarità dell'ordinamento europeo

Nella modellistica degli ordinamenti giuridici, quello dell'Unione ha spiccate peculiarità. Esso presenta analogie e differenze rispetto sia agli Stati, sia alle Organizzazioni internazionali.

Come gli Stati, l'Unione è un ordinamento indipendente, ma, a differenza di essi, non ha competenza generale¹, in quanto agisce in base al principio di attribuzione, nel senso che, di regola, le istituzioni esercitano i poteri ad esse conferiti da espresse disposizioni dei Trattati².

Come le organizzazioni internazionali, l'Unione è stata creata da Trattati, ma, a differenza di esse:

- ha un Parlamento;
- emana norme direttamente applicabili nei confronti dei cittadini dell'Unione³;
- dispone di risorse finanziarie proprie: risorse proprie tradizionali (dazi doganali, risorse di origine agricola, tassa sulla produzione dello zucchero), risorsa propria basata sull'IVA (imposta sul valore aggiunto), risorsa propria basata sul RNL (reddito nazionale lordo)⁴.

Le altre peculiarità dell'Unione, accentuate, come si vedrà, dal Fiscal

¹ La competenza generale non è un attributo esclusivo degli Stati, ma anche del più piccolo comune italiano. L'articolo 13 del Testo unico degli Enti locali, approvato con d.lgs. n. 267/2000, stabilisce infatti che spettano al comune tutte le funzioni che riguardano la popolazione ed il territorio comunale.

² Il principio trova un contemperamento nell'articolo 352 trattato sul funzionamento dell'Unione europea il quale stabilisce che, “se un'azione dell'Unione appare necessaria ... per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine”, il Consiglio, in presenza di determinati presupposti e con l'osservanza di una procedura rafforzata, può adottare le “disposizioni appropriate”.

³ Sul punto, acquista rilevanza anche l'aspetto quantitativo. Le norme emanate, prima, dalle Comunità europee e, ora, dall'Unione sono incomparabilmente superiori a quelle emanate da qualsiasi organizzazione internazionale.

⁴ Corte dei conti, Relazione annuale 2012. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, p. 23.

Compact, riguardano la struttura di *governance*⁵: *primo*, non esiste l'Unione ma una pluralità di Unioni; *secondo*, il quadro istituzionale è caratterizzato da ridondanza; *terzo*, il processo decisionale è particolarmente complesso.

Pluralità di Unioni

Prima dell'entrata in vigore del Fiscal compact, l'ordinamento dell'Unione prevedeva l'Europa a 27 del mercato unico, quella a 17 dell'euro e del Meccanismo europeo di stabilità, detto anche Fondo salva-Stati⁶, quella a 23 del Patto *Europlus*⁷. Inoltre, il trattato sul funzionamento dell'Unione

⁵ Il termine *governance* esprime (a differenza di *government* che indica sia il governo, sia l'amministrazione pubblica) una concezione non autoritativa del processo decisionale pubblico, concezione ravvisata, di volta in volta, nella "risoluzione collettiva dei problemi" (Osborne & Gaebler), nella "interazione degli sforzi di intervento di tutti gli attori coinvolti" (Kooiman), "nelle tecniche utilizzate per individuare le organizzazioni e i programmi necessari per realizzare le mire e le preferenze dei cittadini" (Purchase & Hirshhorn), in "tecniche e raccordi di carattere legislativo, regolamentare, normativo, amministrativo di prassi e comportamenti necessari per consentire il funzionamento complessivo del sistema" (F. Pizzetti), in un "processo di riallocazione del potere pubblico tra soggetti pubblici e soggetti privati di vari genere, e un conseguente processo verso il basso di quote sensibili di potere" (M.R. Ferrarese), in una "redistribuzione di autorità e in un incremento degli attori legittimati, che portano ad un crescente bisogno di coordinamento" (E. Barberis). G. Cogliandro, *La governance economica europea*, in *Federalismi.it*, n. 8/2011. In tema, G. Napolitano, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali* / a. XXXII, n. 1, marzo 2012; P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012; R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it* n. 4/2012; L. Alla, *Verso una nuova governance economica della UE, novembre 2011*, www.amministrazioneincammio.luiss.it; Camera dei Deputati - Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell'UE*, *Dossier n. 189*, 23 novembre 2011, www.camera.it; Senato della Repubblica - Servizio affari internazionali - Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, XVI legislatura, *Il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e la nuova Governance economica - Dossier 81/DN*, 13 dicembre 2011, www.senato.it.

⁶ Istituito, ai sensi dell'articolo 136 TFUE, dal Parlamento europeo il [23 marzo 2011](http://www.consilium.europa.eu/press/press-articles/20110323) e ratificato dal [Consiglio europeo, Bruxelles](http://www.consilium.europa.eu/press/press-articles/20110325) il [25 marzo 2011](http://www.consilium.europa.eu/press/press-articles/20110325).

⁷ Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 20 aprile 2011, punto 11.

europea (TFUE), mediante appositi protocolli, ha esentato dalla sua applicazione alcuni Stati membri (Danimarca, Regno Unito, Irlanda, Francia, Polonia, Paesi Bassi, Groenlandia). Va poi menzionata la “cooperazione rafforzata”⁸, che consiste in azioni cui partecipano solo alcuni Stati membri⁹.

Il Fiscal compact¹⁰, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, ha delineato un’Europa intergovernativa a 25 (Regno Unito e Repubblica ceca non hanno sottoscritto il trattato) ¹¹, che in qualche caso può recedere a 24, in quanto la Danimarca gode ancora di qualche esenzione.

Conclusivamente, *non esiste l’Unione ma una pluralità di Unioni*.

Ridondanza del quadro istituzionale

Originariamente, erano denominate “istituzioni” (strutture corrispondenti agli organi costituzionali dell’ordinamento italiano, deputate a promuovere i valori fondamentali delle Comunità e a perseguirne gli obiettivi)

⁸ Articolo 20 del (nuovo) trattato sull’Unione europea-TUE, che rinvia agli articoli da 326 a 334 TFUE.

⁹ Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Possono essere instaurate solo nel quadro delle competenze non esclusive; devono essere esercitate nei limiti e con le modalità previsti dal TFUE; sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri. La decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall’Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto. Le modalità di voto sono previste all’articolo 330 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (citato articolo 20 TUE). Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all’adesione all’Unione.

¹⁰ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria dei Paesi della zona euro, firmato il 2 marzo 2012.

¹¹ L’articolo 15 del trattato prevede che gli Stati membri che non siano parti contraenti potranno aderirvi successivamente.

solo l'Assemblea, il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia¹². Successivamente¹³, sono state qualificate istituzioni anche il Consiglio europeo, la Banca centrale europea e la Corte dei conti¹⁴.

In ordine alla situazione attuale, va preliminarmente rilevato che l'articolo 11 del Fiscal Compact fa obbligo alle parti contraenti di discutere *ex ante* e coordinare tra loro tutte le grandi riforme di politica economica che intendono intraprendere, precisando che a tale coordinamento partecipano le *istituzioni* dell'Unione europea.

Ad alcune di esse il Fiscal Compact attribuisce competenze operative sul Patto di bilancio (articolo 3 sg.), modificando la normativa sui disavanzi pubblici eccessivi¹⁵. Si tratta del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione europea e della Corte di giustizia dell'Unione europea, con esclusione pertanto della Corte dei conti¹⁶, del Parlamento¹⁷ e della Banca centrale europea¹⁸.

Infine, il Fiscal compact istituisce la nuova struttura dedicata alla *governance* della zona euro (articoli 12 e 13), così articolata:

- **Vertice euro:** riunione informale dei Capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro e del Presidente della Commissione (nonché eventualmente del Presidente della Banca centrale europea). Le

¹² Trattato che istituisce la Comunità europea, parte quinta, titolo I, capo I.

¹³ Articolo 13 TUE e parte sesta, titolo primo, capo I, TFUE.

¹⁴ In tema, G. Cogliandro, *I controlli nel sistema comunitario*, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M.P. Chiti e Guido Greco, parte generale, tomo II, p. 539, e *Corte dei conti delle Comunità europee*, in Dizionario di diritto pubblico, diretto da Sabino Cassese, Giuffrè, 2006, vol. II, p. 1578.

¹⁵ Articolo 126 TFUE (ex articolo 104 del trattato della Comunità europea) e protocollo (n. 12) sulla procedura per disavanzi eccessivi.

¹⁶ La Corte dei conti non viene neanche menzionata nella parte del Fiscal Compact relativa alla *governance* della zona euro.

¹⁷ L'articolo 12, par. 5, si limita a stabilire che il presidente del Vertice euro riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro e che il Presidente del Parlamento europeo può essere invitato dallo stesso Vertice per essere ascoltato.

¹⁸ Il Presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare alle riunioni del Vertice euro (articolo 12, par. 1).

riunioni del Vertice euro sono convocate quando necessario, almeno due volte all'anno, per discutere questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro¹⁹;

- Presidente del Vertice euro: è nominato a maggioranza semplice dai Capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata. Assicura la preparazione e la continuità delle riunioni del Vertice euro, in stretta cooperazione con il Presidente della Commissione europea. Riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice. Tiene strettamente informate le parti contraenti diverse da quelle la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri dell'Unione dei preparativi e degli esiti delle riunioni del Vertice;

- Eurogruppo: Organismo di coordinamento che riunisce i ministri dell'Economia e delle finanze degli Stati membri che hanno adottato l'[Euro](#) (la cosiddetta [Eurozona](#)). Esso è incaricato di preparare e dar seguito alle riunioni del Vertice euro. Alle riunioni dell'Eurogruppo partecipa la Commissione. La Banca centrale europea è invitata a parteciparvi²⁰;

- Presidente dell'Eurogruppo: può essere invitato a partecipare alle riunioni del Vertice euro;

- Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali: è la sede della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato. Essa è organizzata dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali²¹;

¹⁹ I Capi di Stato o di governo delle parti contraenti che hanno ratificato il trattato diverse da quelle la cui moneta è l'euro partecipano alle discussioni delle riunioni del Vertice euro relative alla competitività per le parti contraenti, alla modifica dell'architettura complessiva della zona euro e alle regole fondamentali che ad essa si applicheranno in futuro, nonché, ove opportuno e almeno una volta all'anno, a discussioni su questioni specifiche di attuazione del Fiscal Compact (articolo 12, par. 3).

²⁰ Protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo, allegato al TFUE.

²¹ Sul punto, protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al TFUE.

- Presidente del Parlamento europeo: può essere invitato alle riunioni del Vertice euro per essere ascoltato;
- Presidente della Commissione europea: partecipa alle riunioni del Vertice euro, collaborando con il suo Presidente nella preparazione delle relative riunioni;
- Presidente della Banca centrale europea: è invitato alle riunioni del Vertice euro.

Conclusivamente, *il Fiscal Compact ha aumentato in modo rilevante le figure soggettive titolari di poteri autonomi.*

Complessità del processo decisionale

Il quadro istituzionale preesistente al Fiscal Compact si ispirava ai seguenti principi:

- Doppia titolarità del potere esecutivo (Commissione se prevale il metodo comunitario, Consiglio per le decisioni intergovernative);
- Attribuzione alla Commissione della titolarità esclusiva del potere di iniziativa²² degli atti legislativi, salva contraria previsione dei Trattati²³.
- Diarchia Parlamento/Consiglio: se le due istituzioni non raggiungono un accordo, “l’atto non è adottato” (articolo 294, par. 12 e 13, TFUE). Considerazioni simili valgono per l’approvazione del bilancio: se non viene raggiunto l’accordo tra Parlamento europeo e Consiglio, la Commissione deve presentare un nuovo progetto di bilancio (articolo 314, par. 8, TFUE).

La situazione attuale, dopo l’entrata in vigore del Fiscal compact, si caratterizza per i seguenti aspetti:

- scarsa incidenza sul processo decisionale del Parlamento europeo, che si occupa sì di politiche di bilancio, ma in un contesto organizzativo (<<Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento

²² La proposta della Commissione può essere sollecitata dal Consiglio (articolo 241 TFUE) o dal Parlamento (articolo 225 TFUE). Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica i motivi al Consiglio ed al Parlamento. Anche i cittadini dell’Unione possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione a presentare una proposta (articolo 11, par. 4, TUE).

²³ Ai sensi dell’articolo 289, par. 4, TFUE, nei casi previsti dai Trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea degli investimenti.

europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei Parlamenti nazionali>>) che ne rende irrilevante la funzione. E ciò costituisce un'inversione di tendenza rispetto al processo di democratizzazione dell'Unione;

- valorizzazione del ruolo della Commissione nelle decisioni concernenti sia il Patto del bilancio (titolo III del trattato), sia la *governance* della zona euro (titolo V);

- previsione di sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale. Stabilisce l'articolo 8 che una parte contraente può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea qualora ritenga che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, par. 2 (obbligo di attivare il meccanismo di correzione in caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine concernente il saldo strutturale annuo). La sentenza della Corte è vincolante per le parti del procedimento, le quali devono adottare i provvedimenti previsti dalla sentenza. La Corte, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo.

L'attribuzione esclusiva alla Corte di giustizia di competenze in materia finanziaria (con la conseguente emarginazione della Corte dei conti) suscita perplessità sul piano procedurale. Il Fiscal Compact, nel conferire alla Corte di giustizia il potere di esprimere valutazioni sul rispetto della regola europea del pareggio strutturale del bilancio dell'Unione, dissocia la *competenza formale* (legittimazione di un'istituzione a prendere una decisione) dalla *competenza sostanziale* (possesso delle nozioni tecnico-scientifiche necessarie per l'esercizio del potere). Non è stato infatti considerato che i membri della Corte di giustizia sono "giureconsulti" (articolo 253 TFUE) incaricati di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (articolo 19, par 1, TUE) e che quindi sono privi delle nozioni economico-finanziarie e contabili necessarie per esercitare adeguatamente il potere.

Queste nozioni costituiscono, invece, lo specifico disciplinare della formazione dei membri della Corte dei conti (europea), deputati ad attestare l'affidabilità dei conti dell'Unione e controllare la legittimità²⁴ delle entrate e

²⁴ G. Cogliandro, *La legalità finanziaria nell'ordinamento italiano ed in quello europeo*, in

delle spese. La Corte dei conti è quindi la sola istituzione europea che possiede le conoscenze tecnico-scientifiche per esprimere valutazioni sul rispetto della regola europea del pareggio strutturale del bilancio.

Da questa asserzione non può tuttavia farsi derivare il corollario che spetti a questa Corte la competenza a comminare sanzioni per la violazione della regola sul pareggio strutturale, dato che tale istituzione, a differenza della Corte dei conti italiana²⁵, non ha competenze giurisdizionali, competenze che l'ordinamento europeo riserva in via esclusiva alla Corte di giustizia.

Conclusivamente, sarebbe opportuno associare la competenza sostanziale a quella formale, stabilendo che *la decisione della Corte di giustizia di comminare la sanzione sia preceduta dal parere della Corte dei conti*²⁶.

Corte dei conti e Commission européenne-Office européen de lutte contre la fraude, *Programma Hercules II. Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell'utilizzo delle risorse comunitarie*, Fase conclusiva, 11, 12, 13 maggio 2010, p. 427.

²⁵ G. Cogliandro, *The Audit System*, in "International Journal of Public Administration", 2000, volume 23, numbers 2&3, p. 383; Id, *The role of the Italian Supreme Audit Institution in fighting corruption and mismanagement, in "performance auditing", and in the privatisation process*, - *Ruolo dell'Istituzione Superiore di Controllo nella lotta alla corruzione ed alla cattiva gestione, nel "performance auditing" e nel processo di privatizzazione* in, Corte dei conti, Ministero Affari Esteri, United Nations-Department of Economics and Social Affairs, "Globalization and new challenges of public finance" – "Globalizzazione e nuove sfide della finanza pubblica", edited by G. Bertucci & G. Cogliandro, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2004, p. 244; Id, *I sistemi di controllo: modelli pubblico-privati*, in *Formez*, "Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale 2006", a cura di G. Pennella, vol. 3, "Il mercato tra semplificazione e controllo", p. 85.

²⁶ Il potere della Corte dei conti di dare pareri è previsto dall'articolo 287, par. 4, TFUE.