

## *Il «nuovo» Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*

di Luciano Patruno

1. Che il Patto di stabilità e crescita, in quanto manifestazione di una più ampia concezione del rapporto tra norme (formalmente o materialmente) costituzionali e processi economici<sup>1</sup>, rappresentasse uno snodo fondamentale del processo costituente europeo e, di riflesso, un elemento essenziale per valutare la sintonia tra livello istituzionale sovranazionale e ordinamenti nazionali nel perseguimento di un condiviso indirizzo politico sulle questioni economiche e sociali<sup>2</sup>, si era lucidamente compreso quando alcuni governi europei, e, per certi versi, la stessa Commissione, ne avevano cominciato a contestare la validità operativa in un quadro complessivo di crescita ridotta e di economie ferme o addirittura stagnanti<sup>3</sup>.

Anzi, la vicenda relativa allo sfioramento dei noti parametri da parte di Francia e Germania, aveva contribuito a spostare la questione del Patto di sta-

1. Sulla ridefinizione «costituzionale» a livello comunitario delle politiche economiche degli stati nazionali si rinvia, fra i tanti, a G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, Cedam, 1997, pp. 21-65; M. Luciani, *La costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1992, pp. 557-589; G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 1999 - La costituzione europea (Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 473-506; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, in partic. pp. 87-221; U. Allegretti, *Il senso d'Europa nel progetto della Convenzione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2003, pp. 91-113; in forma adesiva e acritica, per tutti, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000 e, da ultimo, E. Picozza, *Diritto dell'economia: disciplina pubblica*, vol. II del *Trattato di diritto dell'economia*, Padova, Cedam, 2005, spec. pp. 3-76.

2. Per il rapporto tra indirizzo politico comunitario e interesse generale si veda G. Ferrara, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin (Atti del Convegno di Padova, 19-20-21 giugno 2003)*, Padova, Cedam, 2004, pp. 105-128.

3. È storia, ormai, la vicenda relativa allo «strappo» istituzionale tra Consiglio Ecofin e Commissione europea per il mancato rispetto dei parametri di stabilità ad opera di Francia e Germania. Strappo sfociato poi nel ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee e nella sentenza pilatesca che ne è seguita. In merito, sia consentito rinviare a L. Patruno, *La crisi del Patto di stabilità e la «legalità» tradita: stati versus Commissione?*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2004, pp. 147-173.

bilità sul piano dell'*emergenza costituzionale*<sup>4</sup>, lasciando intravedere – lasciando, appunto, *emergere* – quel rapporto tra categorie politiche e fondamentali economici che la stessa strutturazione del patto in opposizioni formalmente quantitative (3% e 60% del Pil) aveva contribuito a oscurare o a incasellare in equazioni oggettivizzanti e apparentemente intangibili.

Emergenza costituzionale, in quanto quel consenso mai cercato dagli esecutivi degli stati membri in sede di gestione delle politiche economiche e sempre presupposto in sede costituzionale attraverso la fin troppo lineare (forse virtuale) teoria della doppia legittimazione<sup>5</sup> – un consenso, che, viceversa, sarebbe dovuto nascere da forme pubbliche di antagonismo sociale<sup>6</sup> e da un con-

4. Si intende, con tale locuzione, il momento in cui «il «quieto vivere» giuridico viene interrotto da un evento, in qualche misura improvviso ed impreveduto, che mette in crisi l'assetto giuridico vigente, costringendo l'ordinamento ad adattarsi urgentemente alla mutata situazione fattuale, attraverso una disciplina temporaneamente derogatoria o meramente sospensiva delle norme ordinarie», G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 16. Tale urgente adattamento del Patto alla situazione di Francia e Germania, ha assunto oggi una connotazione formalmente «costituzionale» alla luce del referendum francese sul Trattato costituzionale europeo. I dubbi francesi, infatti, hanno avuto origine, per lo più, all'interno di un dibattito focalizzato attorno all'attenta disamina delle conseguenze derivanti da un'interpretazione sistematica delle norme contenute nella parte III del Trattato-Costituzione congiuntamente a quelle afferenti ai diritti enfaticamente proclamati nella parte II, ma, di fatto, privati di effettive garanzie di tutela, attesa la curvatura mercantilistica della parte organizzativa. Per farsi un'idea dei termini del confronto in Francia può essere utile leggere l'ampio e denso fascicolo dedicato da *Le Monde Economie* del 19 aprile 2005 ai temi della delocalizzazione, della concorrenza, dei servizi pubblici, quali temi centrali per la decisione della ratifica del Trattato costituzionale europeo. Cfr., inoltre, J.P. Fitoussi, *Quel male che affligge l'Europa*, in *La Repubblica* del 20 maggio 2005. Ulteriori approfondimenti, con un riepilogo sintetico delle diverse posizioni, sono possibili consultando il sito [www.centroriformastato.it](http://www.centroriformastato.it).

5. Su cui A. Manzella, *La costituzione europea: una vera costituzione?*, in L.S. Rossi, *Il progetto di trattato-costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 87-99.

6. Qualsiasi tentativo di considerare i trattati europei prima e il trattato costituzionale poi alla stregua di una costituzione in senso moderno avrebbe forse dovuto tenere in debito conto la riflessione kantiana sullo sviluppo storico necessario a produrre un qualsivoglia ordine legittimo. Scrive I. Kant, *Idea per una storia universale dal punto di vista cosmopolitico (1784)*, in Id., *Scritti di storia, politica e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 33-34, nella «Quarta tesi» («il mezzo di cui la natura si serve per portare a compimento lo sviluppo di tutte le sue disposizioni è il loro antagonismo nella società, in quanto essa divenga infine la causa di un ordine legittimo»): «Per antagonismo intendo qui la *insocievole socievolezza* degli uomini, vale a dire la loro tendenza ad unirsi in società, che tuttavia è congiunta ad una continua resistenza, la quale minaccia continuamente di sciogliere tale società. [...] È questa resistenza che risveglia tutte le forze dell'uomo, che lo conduce così a superare la sua tendenza alla pigrizia e, spinto dal desiderio di onore, potere o ricchezza, a procurarsi un rango fra i suoi consoci, i quali non può *sopportare*, ma di cui non può *fare a meno*. Così si producono i primi veri passi dalla barbarie alla cultura, che consiste propriamente nel valore sociale dell'uomo; così si sviluppa a poco a poco ogni talento, si educa il gusto e, anche grazie ad un continuato illuminismo, si producono le premesse per la fondazione di un atteggiamento di pensiero che col tempo può trasformare in principi pratici determinati la rozza disposizione naturale al discernimento etico, e così infine trasformare in un tutto *morale* un accordo *patologicamente* forzato ad una società. [...] Dato che solo nella società, e precisamente in quella che possiede la massima libertà e quindi un generale antagonismo dei suoi membri ma insieme la più rigorosa determinazione e assicurazione dei limiti di tale libertà, così che essa possa coesistere con la libertà degli altri: dato che solo in tale società può essere raggiunto nell'umanità il supremo scopo della natura, cioè lo sviluppo di tutte le sue disposizioni, e dato che la natura vuole anche che l'umanità debba attuare da sé questo fine, come ogni fine della sua destinazione, allora il supremo compito affidato dalla natura al genere umano è una società in cui la *libertà sotto leggi esterne* sia congiunta al massimo possibile grado con una forza irresistibile, vale a dire una *costituzione civile* perfetta».

fronto reale nelle competenti sedi parlamentari (consenso/dissenso sulle questioni economiche del lavoro, dell'impresa, dei diritti sociali, degli aiuti di stato, della concorrenza) – è apparso improvvisamente, a quegli stessi governi, come una risorsa dimenticata, come un bene prezioso cui si era troppo in fretta rinunciato. Tanto che la sua spasmodica ricerca, stante la struttura «demarchica»<sup>7</sup> e non democratica dell'Unione, è poi sfociata in reive rivendicazioni nazionalistiche, in richieste propagandistiche di scioglimento da un vincolo diventato d'incanto troppo soffocante, nel tentativo, da parte di quelle stesse compagini governative fino a poco tempo prima accanite propugnatrici dell'ortodossia economica comunitaria, di preservare le chance di legittimazione dei rispettivi elettori.

Questo atteggiamento «schizofrenico» degli stati, tuttavia, non deve sorprendere più di tanto.

La legittimazione attraverso i risultati, orientata all'output, tratto saliente dell'ordinamento europeo<sup>8</sup>, comporta inevitabilmente che le situazioni di crisi vengano interpretate e gestite come «guasti» interni alla macchina amministrativa, come carenze o difetti di implementazione, piuttosto che come momenti di riflessione e di ridefinizione politica dei fini generali da metabolizzare attraverso il dialogo con le parti sociali (soggetti inesistenti nel sistema politico europeo) o attraverso la discussione pubblica riguardo ai modi di azione e alle connesse responsabilità dei decisori.

E, quando ciò avviene, quando cioè la crisi è vissuta come mero segnale di una circoscritta incapacità di ordinare catallatticamente gli interessi economici di parti ritenute in possesso di un autosufficiente potere di interazione e di normazione (imprese e consumatori), la via d'uscita, prospettata dagli esecutivi degli stati, pare seguire un copione obbligato: o si parla di «disturbi» di efficienza (di solito causati da «insensate» e «eccessive» domande sociali), o si procede a piegare le ragioni diffuse di antagonismo sociale alla facile reto-

tamente *giusta*. È questo il senso «moderno» di una costituzione, che, al contrario, pare essere completamente assente o comunque marginalizzato nella costruzione europea.

Sul tema si rimanda alle lucide e incisive riflessioni di M. Dogliani, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2003, pp. 80-90.

7. Il termine *demarchia*, come è noto, venne suggerito da F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 1994, p. 414, in luogo dell'abusato – a suo dire – *democrazia*. Il governo demarchico è un governo votato alla mera amministrazione dei beni che, in accordo con una camera di quarantenni scelti sulla base di una fiducia ispirata dai tratti del loro carattere e da una comprovata indipendenza da gruppi particolari di elettori, legifera sulla base delle uniche norme di condotta ritenute capaci di regolare con certezza l'ordine politico-costituzionale di una comunità, e cioè gli indicatori astratti del prezzo, della proprietà privata e del rispetto dei contratti (le sole norme ad essere state selezionate, secondo l'Autore, da un processo di successo ed errore nei secoli).

8. Cfr. F.W. Scharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 1999, soprattutto pp. 13-34; P. Ridola, *Considerazioni sulla legittimazione democratica dell'Unione europea e sul deficit di democrazia delle istituzioni comunitarie*, in S. Patti (a cura di), *Annuario di diritto tedesco. 2001*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 27-54.

rica populista e nazionalistica, in un disperato tentativo di ri-legittimazione politica. Questa costante possibilità di attingere alle risorse populistiche del malcontento sociale è, in fondo, il segnale ricorrente del permanere del deficit democratico dell'Unione, il segno più evidente della evanescenza di una struttura «costituzionale» predisposta più per offrire servizi e rendere redditi e capitali (insomma soprattutto un trust), piuttosto che per assurgere a patto sociale condiviso, frutto della differenziazione politica ed economica della società, finalizzato alla stabilizzazione consensuale delle contrapposte richieste sociali<sup>9</sup>.

E per quanto quest'ultimo sia un tema assai più ampio e insidioso di quello che qui si tratta, va tuttavia rimarcato che la volontà degli stati di dar vita a un Patto di stabilità e crescita rinnovato nelle forme e nei contenuti nasce proprio dall'esigenza di ricompattare al più alto livello istituzionale dell'Unione, quello intergovernativo, le istanze di comando sovranazionale dell'economia, «sacrificate», in troppi momenti di difficoltà, a interessi nazionali di gestione interna del consenso.

Si tratta, però, non dell'esito virtuoso di un confronto pubblico su una linea alternativa di politica economica, ma di un più realistico richiamo all'unità di intenti nell'immutato programma macroeconomico dell'Unione, che prevede ora una strategia di più stringente coordinamento tra stati membri e Unione europea nella gestione delle crisi da implementazione di quel programma.

Con il «nuovo» patto, perciò, l'Europa non cambia rotta nelle decisioni fondamentali di politica economica, ma ne tenta un *rilancio*, introducendo margini di discrezionalità politica la cui funzione principale è quella di prevenire spaccature ideologiche potenzialmente distruttive del connubio stati-mercati e dell'equilibrio che esso sorregge, imperniato sull'intoccabilità dell'autonomia relazionale imprese-consumatori, perno centrale dell'assioma della concorrenza e *diga* giuridico-costituzionale all'autonomia concettuale e alla garanzia effettiva dei diritti sociali.

2. Per non restare nell'alveo delle semplici petizioni di principio è doveroso assumere come testo-base di riferimento le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, avendo riguardo, in particolare, all'allegato II, ove è inclusa la relazione del Consiglio Ecofin del 20 marzo 2005 (in cui sono contenute le proposte di modifica del patto) e rispetto alla quale lo stesso Consiglio europeo invita la Commissione a presen-

9. Sull'attuale rapporto critico tra «costituzione» e «strutture fondamentali della società» si leggano i saggi di M. Dogliani, *Validità e normatività delle costituzioni*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), ora in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, in corso di pubblicazione; Id., *Costituzione e sistema politico (appunti a margine del tentativo di riscrivere la Carta del 1947)*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2005, pp. 59-63.

tare, a sua volta, le proposte necessarie a integrare i regolamenti n. 1466/97 e n. 1467/97, contenenti, come è noto, le indicazioni necessarie a quantificare l'eccessività dei deficit statali di bilancio e le modalità di rientro.

Dunque, di proposta di modifica si tratta. Proposta che attende la correzione dei regolamenti, ma che, ovviamente, è già dotata di una sua *ratio* chiara ed evidente, al di là della confusione mediatica che ne ha accompagnato l'evoluzione e che ha contribuito non poco a far passare una questione di ri-allineamento politico-istituzionale per una rivoluzionaria metamorfosi dell'indirizzo politico-economico europeo.

Le prime indicazioni provengono proprio dal titolo dell'Allegato II del documento del Consiglio europeo riprodotto della relazione dell'Ecofin al Consiglio medesimo, in cui è scolpita l'esigenza di «migliorare l'*attuazione* del Patto di stabilità e crescita». «La presente relazione», si legge, infatti, «contiene proposte intese al *rafforzamento* e al *chiarimento* dell'*attuazione* del Patto di stabilità e crescita al fine di migliorare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche in conformità dell'articolo 99 del trattato e di evitare disavanzi eccessivi come previsto dall'articolo 104, paragrafo 1 del trattato»<sup>10</sup>.

Dunque, il Patto di stabilità e crescita resta del tutto immutato nello spirito di fondo, come immutati restano i suoi due fulcri nominali (3% e 60% del Pil), laddove l'equilibrio monetario si conferma come valore assoluto da preservare attorno al quale ruotano le politiche nazionali ed europee di bilancio. In questo senso, le «corrette priorità in materia di riforme economiche», ricorda il Consiglio Ecofin, richiamando la dichiarazione relativa all'articolo III-184 allegata all'atto finale del Trattato costituzionale europeo, continuano ad essere rappresentate, soprattutto nelle fasi di crescita economica debole, da un «rafforzamento degli investimenti privati e dei consumi» e da una contestuale «ristrutturazione delle entrate e delle spese pubbliche», secondo il programma di stabilità ricordato<sup>11</sup>.

Se, perciò, l'impianto di politica macroeconomica resta identico, incentrato sul binomio stabilità dei prezzi - deformalizzazione spinta dei rapporti tra privati o, sotto altra prospettiva, sulla reciproca compensazione tra scelte pubbliche limitate (o meramente «regolative») e potere sociale del mercato<sup>12</sup>, la «novità» del patto, come già anticipato, deve essere registrata su un piano diverso.

Nel documento qui in esame si afferma che, nell'intento di migliorare

10. Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, *Conclusioni della Presidenza – Relazione del Consiglio Ecofin al Consiglio europeo*, punto introduttivo, in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (corsiivi aggiunti).

11. *Ibidem*.

12. Si rimanda, sul punto, alle osservazioni contenute in L. Patruno, *La crisi del Patto di stabilità...*, cit., specialmente pp. 153-157 e pp. 168-172.

l'attuazione del patto, il fine perseguito è stato quello di «promuovere la trasparenza e la titolarità nazionale del quadro di bilancio dell'Ue», in modo che il patto venisse applicato «in tutti i paesi in modo equo e coerente ed essere comprensibile all'opinione pubblica». Ai fini del rafforzamento del patto, cioè, ci si è resi conto di quanto fosse «essenziale assicurare un giusto equilibrio tra un grado più elevato di valutazione economica e di discrezionalità politica nella sorveglianza e nel coordinamento delle politiche di bilancio e la necessità che un sistema basato sulle regole» restasse «semplice, trasparente ed applicabile»<sup>13</sup>.

Un nuovo «giusto equilibrio» da fondare sulla *riassunzione*, sull'*avocazione* della decisione di sistema a livello politico-intergovernativo.

Ferma restando, infatti, secondo le parole dello stesso Consiglio, l'«enfasi sulla razionalità economica» degli obiettivi da raggiungere, ciò che pare inevitabile, in questa fase di espansione del mercato interno (allargamento dell'Europa a 25 membri) e di contemporaneo acuirsi delle sue contraddizioni interne, è la scelta di sganciarsi dalla fragile legalità tecnocratica della Commissione, e di puntare su una più ampia legittimazione istituzionale. Ciò implica, di fatto, una riconsiderazione dei ruoli degli stati membri, del Consiglio e della stessa Commissione nell'esercizio delle rispettive competenze per quello che attiene alla «vigilanza decisionale» sul sistema di regole che il patto incarna.

Scrive, al riguardo, il Consiglio: «Al fine di accresce la *legittimità* del quadro di bilancio dell'Ue e rafforzare il sostegno ai suoi obiettivi e alle disposizioni istituzionali, il Consiglio ritiene che gli stati membri, la Commissione e il Consiglio, evitando qualsiasi cambiamento istituzionale, debbano esercitare appieno le loro rispettive responsabilità, in particolare: 1) la Commissione e il Consiglio rispettano la competenza degli stati membri per l'attuazione delle politiche di loro scelta entro i limiti imposti dal trattato, in particolare dagli articoli 99 e 104; a loro volta gli stati membri devono conformarsi alle raccomandazioni del Consiglio; 2) la Commissione deve esercitare il diritto d'iniziativa in modo tempestivo ed applicare le norme efficacemente, mentre il Consiglio e gli stati membri rispettano la competenza della Commissione quale custode del trattato e delle relative procedure; 3) il Consiglio deve esercitare responsabilmente il suo margine discrezionale, mentre gli stati membri e la Commissione rispettano la competenza del Consiglio per il coordinamento delle politiche economiche in seno all'Unione europea e il suo ruolo nel corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria; 4) gli stati membri, il Consiglio e la Commissione dovrebbero ribadire l'impegno ad attuare il trattato e il Patto di stabilità e crescita in modo efficace e tempestivo, median-

13. Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, *Conclusioni...*, cit., punto introduttivo.

te un sostegno reciproco e una pressione reciproca, e cooperare in modo serrato e costruttivo al processo di sorveglianza economica e di bilancio, al fine di garantire la certezza e l'efficacia delle norme del patto». In tale ottica, si conclude, «il Consiglio sottolinea l'importanza di migliorare la *governance* e di rafforzare la *titolarità nazionale* del quadro di bilancio»<sup>14</sup>.

Il Consiglio è ben consapevole della delicatezza della situazione economica e sociale all'interno degli stati membri e fra questi dello stesso nucleo fondatore della Comunità europea (Francia, Germania, Italia). L'orizzonte di riferimento diventa infatti assai più ampio e richiede spazi di manovra per definizione «politici», in quanto è in gioco la legittimità stessa dell'azione dell'Unione sulle scelte economiche di fondo e, forse, la sua legittimità *tout court*.

Ed è questo il motivo per cui, pur ribadendo le rispettive competenze di vigilanza sull'osservanza delle «regole costituzionali» economiche dell'Unione, il Consiglio ne rivendica un «esercizio pieno», spostando, senza indugi, il baricentro decisionale delle politiche economiche in favore di se medesimo. Infatti, se agli stati è riconosciuta una libertà apparente o modale nell'attuazione di politiche che, in ogni caso, non possono derogare all'impostazione conformatrice del trattato<sup>15</sup>, e se alla Commissione viene ancora riservato, per dovere di riconoscimento formale, l'appellativo di custode ultimo del trattato e delle relative procedure, è altrettanto innegabile che entrambi dovranno soccombere di fronte all'esercizio della superiore competenza del Consiglio quale centro «politico» di coordinamento delle priorità economiche dell'Unione e quale supremo giudice del «corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria». Di qui l'invito a cooperare, rivolto dal Consiglio agli stati e alla Commissione, a farsi reciprocamente garanti di un «sostegno reciproco», anche e soprattutto attraverso uno scambio «di informazioni preventive sulle loro intenzioni in tutte le fasi del controllo di bilancio e della procedura per disavanzo eccessivo», fatte salve, ovviamente, le rispettive prerogative, che, però, in questo caso (almeno per stati e Commissione), si riducono a competenze eteronomamente compatibili, rispetto all'esercizio «responsabile» di un ampio «margine discrezionale» da parte del Consiglio.

Il Consiglio, evidentemente, vuole qui evitare una eventuale duplice possibilità di *delegittimazione* della politica costituzionale economica dell'Unione.

L'una legata al potenziale ricorso della Commissione a schermaglie giudiziarie basate su una «legalità» europea, che, pur riproducendo i fondamentali dell'impostazione neoliberista, renda dialetticamente «visibili» i meccanismi

14. *Ivi*, punto 1 (corsivi aggiunti).

15. Va ricordato, in proposito, che l'art. I-12, par. 3, del Trattato-Costituzione sancisce che «gli stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste nella parte III, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione», e che l'art. I-13 attribuisce competenza esclusiva all'Unione nella «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno», nella «politica monetaria», nella «politica commerciale».

di allocazione delle risorse e di preferenza sociale, introducendo la «variabile costituzionale» meno gradita ai vertici di Bruxelles, la variabile del dibattito pubblico e del confronto sociale sulle scelte politiche fondamentali. Non è un caso che nel documento del Consiglio il «sostegno reciproco» e la «pressione reciproca» (tra stati, Commissione e Consiglio), quale parte integrante della «riforma» del patto di stabilità, dipenda da uno «scambio di opinioni *franco e confidenziale*» tra i tre soggetti sorveglianti, i quali «dovrebbero impegnarsi» – per evitare sorprese – «a scambiare informazioni *preventive* sulle loro intenzioni in tutte le fasi del controllo di bilancio e della procedura per disavanzo eccessivo»<sup>16</sup>.

L'altra derivante dall'atteggiamento disfattista degli stati membri che, nei momenti di difficoltà nella gestione del consenso interno, tendono a disconoscere di fatto se stessi, considerando «altre» ed «estranee» delle decisioni assunte in veste collegiale e sopranazionale. Con riguardo a quest'ultimo punto, il documento insiste molto sul rafforzamento della titolarità nazionale nell'appropriazione delle decisioni di bilancio comunitarie di fronte ai rispettivi elettori: «il Consiglio ritiene che i sistemi nazionali di governance debbano integrare il quadro comunitario. Le istituzioni nazionali potrebbero svolgere un ruolo più prominente nel quadro della sorveglianza di bilancio per rafforzare la titolarità nazionale, migliorare la capacità di attuazione coinvolgendo l'opinione pubblica nazionale ed integrare l'analisi economica e politica a livello Ue»<sup>17</sup>.

Il richiamo ai «sistemi nazionali di governance» non è un ossequio a una formula di imputazione giuridica stilisticamente elegante. Esprime un riferimento ben preciso. È un appello rivolto a quel blocco amministrativistico-privatistico che è la base di riferimento, il nucleo portante della strategia economica dell'Unione. Basti osservare che, nel documento in questione, i parlamenti nazionali sono considerati meri *discussants* delle raccomandazioni che il Consiglio Ecofin ha deciso di inviare ai governi coinvolti nelle procedure di allarme preventivo per disavanzi eccessivi («Il Consiglio invita i governi degli stati membri a presentare ai rispettivi parlamenti nazionali i programmi di stabilità/convergenza e i pareri espressi dal Consiglio sui medesimi. Se lo desiderano i parlamenti nazionali possono discutere il seguito da dare alle raccomandazioni formulate nel quadro delle procedure di allarme preventivo e per disavanzo eccessivo»)<sup>18</sup>. Mentre, al contrario, i veri attori dello scenario macroeconomico di riferimento restano, da un lato, gli esecutivi degli stati, con le loro proiezioni di bilancio che devono comunque essere conformi ai programmi di stabilità e convergenza, e, dall'altro lato, i mercati, reali valuta-

16. Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, *Conclusioni...*, cit., punti 1.1 e 1.2.

17. *Ivi*, punto 1.3.

18. *Ivi*, punto 1.5.



tori dell'affidabilità e della coerenza finanziaria di quelle proiezioni. Infatti, la «piena trasparenza» delle «statistiche», insomma dei conti pubblici, consentirà «ai mercati finanziari di valutare meglio la solidità finanziaria dei vari stati membri, svolgendo un'importante *funzione di segnalazione degli errori di politica*»<sup>19</sup>.

Qui, la «trasparenza» (parte essenziale del nuovo «giusto equilibrio») più che rendere protagonista una qualche *europäische Öffentlichkeit* del processo di decisione politica in ambito comunitario, ha invece la precipua funzione di collegare e selezionare i partecipanti forti, portatori di interessi organizzati (essenzialmente lobby, comitati di esperti, mercati), all'implementazione delle scelte economiche, secondo lo schema efficientistico della «democrazia corporata»<sup>20</sup>. La sfera pubblica europea dai contorni «slabbrati»<sup>21</sup> è lo specchio di una frammentata varietà di opinioni pubbliche nazionali destinatari passive di quelle decisioni, mere risorse di consenso da coinvolgere limitatamente ai fini di una ricezione guidata delle strategie e delle priorità stabilite. Il che rende, poi, davvero problematica l'applicazione del criterio della legittimazione parlamentare nazionale, quale anello di congiunzione tra decisioni governative e consenso democratico-rappresentativo, all'interno dell'ordinamento europeo.

3. In questo contesto si inseriscono le novità tecnico-procedurali del patto.

È possibile distinguere, all'interno della proposta di miglioramento, due partizioni.

Quella di carattere generale, ove si ribadisce e puntualizza l'impianto macroeconomico liberista, affidando all'obiettivo del bilancio in pareggio o in surplus la funzione di connotare indelebilmente le politiche sociali e redistributive.

Quella più specifica e settoriale, dedicata a una riconsiderazione per clausole generali, più latamente politiche (al punto 3 si sottolinea che «qualora uno stato membro non si conformi alle raccomandazioni ad esso rivolte nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, il Consiglio *ha facoltà* di applicare le sanzioni previste»)<sup>22</sup> della valutazione dei dati idonei a innescare le fasi di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e le relative sanzioni.

Nella parte generale, dunque, il Consiglio rifocalizza l'attenzione sull'obbligo portante del Patto di stabilità e crescita, ossia l'obiettivo a medio termine, per gli stati membri, di una posizione di bilancio «con un saldo prossimo

19. *Ivi*, punto 1.7.

20. Cfr. in particolare la classica ricostruzione di P.C. Schmitter, *Teoria della democrazia e pratica neocorporatista*, in *Stato e mercato*, 1983, pp. 380 sgg. Cfr., altresì, F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico...*, cit., pp. 163-172, in particolare la nota n. 295.

21. Così P. Ridola, *Considerazioni sulla legittimazione democratica dell'Unione europea...*, cit., p. 44.

22. Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, *Conclusioni della Presidenza...*, cit.

al pareggio o in attivo». Rispetto a questo obiettivo-cardine, pur tenendo in considerazione le diversità strutturali (quali, ad esempio, le passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione) e finanziarie dei singoli stati, il Consiglio, nel percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio, insiste sull'approccio «simmetrico» alle politiche di bilancio. Questa impostazione prevede un criterio direttivo deterministico e immodificabile: la riduzione della spesa pubblica deve assecondare la redditività dei capitali, cioè essere più accentuata nei periodi di ripresa economica, in modo tale da creare lo spazio di manovra sufficiente, nei periodi di recessione, non per invertire la tendenza di spesa in favore di investimenti pubblici destinati a rilanciare l'economia o per supportare politiche sociali perequative, ma solo per «rallentare» il ritmo di avvicinamento all'obiettivo primario del pareggio/surplus. Infatti, lo «sforzo di adeguamento» degli stati membri «*dovrebbe* essere maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e *potrebbe* essere più limitato nei periodi di congiuntura sfavorevoli»<sup>23</sup>. L'ortodossia deflazionistica è così un dovere inderogabile nei momenti di ripresa e resta tale anche nei momenti di depressione economica, subendo, in quest'ultimo caso, solo una eventuale (ma non obbligatoria) compressione di carattere quantitativo. Una temporanea e puntuale «deviazione» di percorso (sia pure con la conservazione di un «opportuno margine di sicurezza» rispetto al 3% del Pil) è poi possibile soltanto ove gli stati decidessero di porre mano a riforme strutturali, come quelle del sistema pensionistico, che sebbene comportino «un deterioramento a breve termine delle finanze pubbliche durante il periodo di attuazione» sarebbero però funzionali a garantirne un «miglioramento» in termini di «sostenibilità a lungo termine». Ciò, insieme ad altre possibilità di riforme sostanziali, dovrebbe comportare la modifica del regolamento n. 1466/97<sup>24</sup>.

Nella parte più tecnica e settoriale, il Consiglio precisa che i valori del 3 e del 60% restano invariati, ma che nella preparazione della sua relazione ai sensi dell'art. 104.3 Tue, ai fini della sorveglianza esercitata sul rispetto di quei parametri, la Commissione dovrà tenere conto della «differenza tra il disavanzo pubblico dello stato membro e la sfera pubblica per gli investimenti», nonché «di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello stato membro»<sup>25</sup>.

Siamo qui nel cuore della disciplina derogatoria, che necessita delle modifiche in più parti del regolamento n. 1467/97.

È ammesso un superamento «eccezionale e temporaneo» del valore di riferimento per il disavanzo (il 3%). Il documento, con un lessema da clausola generale, aperta a interpretazioni politiche, evidenzia che lo scostamento

23. *Ivi*, punto 2.2.

24. *Ivi*, punto 2.3.

25. *Ivi*, punto 3.1.

deve «restare vicino» al 3% e derivare da un «evento inconsueto», non controllabile da uno stato membro, oppure originare da una situazione di grave recessione economica<sup>26</sup>. Quest'ultima, nell'attuale art. 2, paragrafi 2 e 3 del regolamento n. 1467/97, si sostanzia a fronte di un declino annuo del Pil in termini reali pari almeno al 2%, pur ammettendo un valore inferiore, qualora tale caduta si sia manifestata secondo modalità improvvise e inattese. Rispetto a tale prescrizione, il Consiglio propone di modificare il regolamento, rendendo meno «restrittiva» quella condizione, al fine di considerare «eccezionale» lo scostamento anche nel caso in cui esso semplicemente risulti da un tasso di crescita negativo o dalla diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa in relazione alla crescita potenziale.

Ampliata la clausola di eccezionalità, la panoplia di «fattori significativi» che la Commissione dovrà prendere in considerazione nella sua relazione, comprende: *a)* gli elementi relativi all'evoluzione della posizione economica degli stati membri a medio termine (la crescita potenziale, le condizioni congiunturali dominanti, l'attuazione delle politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione); *b)* gli elementi afferenti all'evoluzione della posizione di bilancio a medio termine (l'impegno per la stabilizzazione dei bilanci nei periodi di congiuntura favorevole, la sostenibilità del debito, gli investimenti pubblici e la qualità globale delle finanze pubbliche); *c)* infine, «tutti gli altri fattori che, secondo gli stati membri interessati, sono significativi per valutare complessivamente in termini qualitativi il superamento del valore di riferimento»<sup>27</sup>.

L'ultima modifica del regolamento n. 1467/97 dovrebbe riguardare, invece, la complessiva dilatazione dei termini ora diversamente dislocati in vari punti e per diverse funzioni all'interno della procedura per i disavanzi eccessivi.

In particolare, è auspicata, innanzi tutto, una proroga dei termini per l'adozione di azioni e misure efficaci: il termine per l'adozione di una decisione che stabilisce l'esistenza del disavanzo eccessivo passa da tre a quattro mesi dopo il termine per la notifica dei dati di bilancio; è prorogato da quattro a sei mesi il tempo per l'adozione di un'azione efficace da parte dello stato membro dopo aver ricevuto la raccomandazione di correzione del disavanzo; da un mese si passa a due mesi per la decisione del Consiglio, in caso di inottemperanza alle sue raccomandazioni, di rendere pubbliche dette raccomandazioni; è prorogata a quattro mesi la precedente scadenza di due mesi entro cui il Consiglio avrebbe dovuto intimare allo stato membro incorso in disavanzo

26. *Ivi*, punto 3.2.

27. *Ivi*, punto 3.3.

eccessivo di prendere le opportune contromisure volte alla riduzione del disavanzo constatato<sup>28</sup>.

Inoltre, il Consiglio ritiene sia giusto modificare il termine iniziale per la correzione dei disavanzi eccessivi. Se il termine «normale» è quello di un anno dalla sua constatazione e, pertanto, di due anni dal momento in cui si è verificato, purtuttavia, in virtù di una valutazione globale dei «fattori significativi» sopra menzionati, lo stesso termine potrà essere prolungato di un anno: ossia, il secondo anno dopo la sua constatazione e quindi, di norma, il terzo anno dopo che si è verificato<sup>29</sup>.

Infine, viene richiesta la revisione dei termini per la correzione dei disavanzi: «Il Consiglio conviene che i termini per la correzione dei disavanzi eccessivi possano essere riveduti e prorogati qualora durante una procedura per i disavanzi eccessivi si verificano eventi economici negativi imprevisti con notevoli effetti sfavorevoli di bilancio. [...] Gli stati membri dovrebbero dimostrare di avere dato seguito effettivo alle raccomandazioni. Qualora sia stato dato seguito effettivo alle precedenti raccomandazioni e l'andamento imprevedibile della crescita giustifichi una revisione dei termini per la correzione del disavanzo eccessivo, la procedura non passerebbe alla fase successiva. La previsione di crescita contenuta nella raccomandazione del Consiglio costituirebbe il riferimento per la valutazione dell'andamento imprevedibile della crescita»<sup>30</sup>.

4. Il patto è diventato meno «stupido» e meno ottuso. Restano, tuttavia, pesanti e irrisolti dubbi sulla filosofia costituzionale, politica ed economica che lo sostiene. Il Trattato costituzionale europeo (in continuità con l'ultima stratificazione maastrichtiana) mantiene e rafforza l'impianto monetarista e liberista del governo sovranazionale dell'economia, svuotando i precetti sociali fondamentali delle costituzioni nazionali e rendendo sempre più evanescenti e retorici quei «controlimiti» proclamati a mo' di colonne d'Ercole del potere organizzativo comunitario<sup>31</sup>.

28. *Ivi*, punto 3.6.

29. *Ivi*, punto 3.7.

30. *Ivi*, punto 3.8.

31. Richiama, in tal senso, i vincoli posti dal Tribunale federale tedesco nella sentenza Maastricht del 12 ottobre 1993, G. Ferrara, *Risposte a dieci domande sull'Europa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2004, p. 95, osservando che il fine preannunciato nella parte I, articolo I-3 Tce, come obiettivo dell'Unione, dalla formula «economia sociale di mercato fortemente competitiva», è condensato in un'espressione che se, «con le prime quattro parole, mira a superare i vincoli posti dal *Bundesverfassungsgericht* con la *Maastricht Urteil*, per la ricezione del trattato nell'ordinamento costituzionale tedesco», viceversa, «con l'aggiunta "fortemente competitiva" svuota di significato la definizione normativa del tipo di economia compatibile con lo stato sociale». Già M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in G. Zagrebelsky-P.P. Portinaro-J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 253-289, aveva rilevato l'«interna dissonanza» della tesi che il *Bundesverfassungsgericht* dava per scontata, ossia la garanzia del nucleo fondamentale della costituzione tedesca e la contestuale impossibilità di vincolare giuridicamente lo

Se guardiamo con disincanto agli «assi fondamentali del rilancio»<sup>32</sup> che hanno indirizzato le modifiche del Patto, ci accorgiamo che i soggetti privilegiati e tutelati dello spazio economico europeo sono quasi esclusivamente le imprese, mentre tutte le altre posizioni soggettive vengono apertamente considerate semplici status riflessi della e riflettenti la vita produttiva e finanziaria delle medesime.

Infatti, se «lo spazio europeo della conoscenza deve consentire alle imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi beni e servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze» (si potrà notare come i «lavoratori» siano il terminale del ciclo produttivo, rilevanti in quanto destinatari dei benefici formativi delle politiche delle imprese), «questo obiettivo sarà conseguito tra l'altro attraverso incentivi fiscali agli investimenti privati», «mobilitando gli investimenti privati in settori decisivi per la competitività», in modo da «fungere da leva sui bilanci di ricerca nazionali», creando un «contesto attraente per le imprese e i lavoratori» (si capisce che qui i lavoratori coincidono con ristrette élite professionali imprenditrici di se stesse). In questo senso, «l'Unione europea deve completare il mercato interno e dotarsi di un quadro normativo più favorevole alle imprese che, da parte loro, devono sviluppare la responsabilità sociale»<sup>33</sup>.

La politica sociale viene qui fatta discendere direttamente dalla buona volontà delle imprese. Sarebbe fin troppo ovvio il riferimento agli scandali finanziari europei e americani rivelatori del tasso di responsabilità sociale delle imprese<sup>34</sup>. Ma c'è un dato che pare assumere una precisa evidenza: i diritti sociali «immaginati», nel modello costituzionale delle Carte del secondo dopoguerra, «come una condizione a priori dell'azione dei pubblici poteri», «tornano», a livello comunitario, «al loro stato di *Reflexrechte*»<sup>35</sup>. Con un'ulteriore degradazione. Infatti, rispetto alla classica ricostruzione ottocentesca, la concessione di tali diritti non deriva più dallo stato, ma dal mercato e dai sog-

stesso potere costituente e dunque la tendenza verso l'instaurazione di una nuova costituzione (*ivi*, pp. 270-271); l'incapacità di risolvere tale contraddizione e, pertanto, di considerare il potere costituente un «*principio giuridico – in forma di comandamento negativo, di divieto – dell'organizzazione giuridico-politica* (una sorta di nuovo divieto di *adfectare regnum*)» ha, di fatto, condotto all'evanescenza di quei «controllimiti» (*ivi*, p. 276). Di qui la traballante e ambigua portata della teoria che li innalza a baluardo delle ingiustizie del diritto comunitario, visto che, come evidenziato da G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 777, «in ogni caso il diritto comunitario non può diminuire o togliere i principi costituzionali fondamentali», ma «il fatto che quasi nessuno si azzardi a dire quali sono questi principi costituzionali fondamentali è funzionale alla situazione di voluta indeterminazione della costruzione europea».

32. Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, *Conclusioni della presidenza...*, cit., paragrafo II.1.

33. *Ivi*, paragrafo II.1. 10, 12 e 20.

34. L. Gallino, *Capitalismo predatore*, in *La Rivista del manifesto*, n. 48, 2004, pp. 10-16; Id., *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi, 2005, spec. pp. VII-17.

35. M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Anuario 1999 - La costituzione europea...*, cit., p. 530.

getti in esso dotati del più ampio potere e ricatto contrattuale, le imprese, attorno a cui si costruisce, senza contrappesi e bilanciamenti costituzionali, l'intero impianto economico e sociale dell'Unione.

Estrapolare il patto di stabilità dall'indirizzo politico-economico comunitario per saggiare la validità operativa di micro-variazioni che ne garantiscano una possibile «elasticità» non significa molto dal punto di vista costituzionale. Come si è cercato di mostrare, le ragioni che hanno portato a quelle modifiche possono invece avere una rilevanza costituzionale perché si pongono all'interno di un più ampio processo di ridefinizione materiale delle competenze istituzionali nelle decisioni fondamentali di bilancio, svelando l'intento di *rafforzare* interessi generalizzabili di soggetti ben definiti, fino a legittimarli in vere e proprie politiche.

Il patto di stabilità rischia di diventare, per l'approccio costituzionalistico alla costruzione europea, un perfetto «luogo di dimenticanza». Esso è, infatti, un esempio assai riuscito di ciò che Marx definiva la «saggezza degli economisti», intendendo, con questa espressione, la capacità di molti di essi di generare, attraverso l'astrazione dei rapporti sociali di produzione, una sorta di «dimenticanza» analitica riguardo alle condizioni di produzione e di scambio (condizioni cui riferire un «determinato livello di sviluppo sociale») proprie di un certo modello economico, «dimenticanza» sulla quale basare «l'eternità e l'armonia dei rapporti sociali esistenti»<sup>36</sup>.

Un'ultima notazione. Mentre il presente scritto stava per essere pubblicato, si è concluso a Bruxelles il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno, nel quale si è discusso, prevalentemente, del quadro finanziario europeo 2007-2013. Nessun accordo, però, è stato raggiunto. Sul punto, nelle Conclusioni della presidenza, oltre a trasparire il rammarico per la mancata intesa, si legge che resta comunque necessario assumere, come base deliberativa di partenza delle future determinazioni sul «bilancio» comunitario, il quadro di negoziazione proposto dalla presidenza medesima<sup>37</sup>. Quest'ultimo si sostanzialmente in un compromesso – seppure «al ribasso» rispetto alla diversa proposta avanzata dal parlamento europeo nel c.d. Rapporto Böge – in cui si era tentata una mediazione tra la posizione intransigente della Gran Bretagna, attestata sulla difesa ad oltranza dell'entità del «rebate» ottenuto a suo tempo dalla Thatcher nel 1984, e l'intenzione di chi, come la Francia, avrebbe preferito mantenere invariate le destinazioni dei contributi comunitari ai settori tradizionalmente beneficiati dalle casse europee (in particolare quello agricolo).

36. K. Marx, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica. 1857-1858*, vol. I, Firenze, La Nuova Italia, pp. 6-7.

37. Così il punto I.5 («Prospettive finanziarie») del Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17 giugno 2005, *Conclusioni della presidenza*, in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

Sarebbe pericoloso, tuttavia, dopo questa ulteriore frattura all'interno dell'Unione, seguita al «no» di Francia ed Olanda alla ratifica del Trattato costituzionale europeo<sup>38</sup>, avventurarsi in profezie o previsioni sui possibili futuri scenari relativi all'assetto ordinamentale comunitario.

Se restiamo, però, al tema qui esaminato, è possibile abbozzare una breve considerazione.

Il Patto di stabilità e crescita rappresenta l'antitesi del «diritto parlamentare del bilancio», pur pretendendo di regolare le funzioni economiche di spesa dei moderni stati costituzionali<sup>39</sup>.

È possibile che se l'Unione dovesse ridimensionare ulteriormente le proprie aspettative sull'entità e la qualità delle risorse da destinare a politiche comuni, quei parametri del Patto – apparentemente «flessibilizzati» da un'accentuata discrezionalità politica – finiscano per assurgere, di fatto, a unico e vero compromesso (questo sì realmente minimo) sul quale modellare l'indirizzo politico delle istituzioni europee, e non solo di quelle monetarie. La dialettica tra bilanci «ordinati» secondo il credo monetarista e mercati spinti da voglie assolutistiche di determinazione unilaterale dei criteri di spesa dell'Unione potrebbe assumere, allora, i tratti inquietanti di un preoccupante circolo chiuso. Circolo che espungerebbe dal suo orizzonte, in modo silente ma efficace, ciò che storicamente ha sempre costituito il fulcro politico della nascita e dell'evoluzione dei diritti parlamentari e sociali, il rapporto, cioè, tra istituzioni governative e partecipazione democratica alla gestione della finanza pubblica.

38. Per un'analisi approfondita delle ragioni del «no» si rinvia all'esaustivo scritto di F. Bilancia, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo n. 2, 2005.

39. L'idea della deliberazione parlamentare sul bilancio come «pietra angolare» del moderno stato costituzionale è compiutamente tratteggiata da G. Jellinek, *Legge e bilancio. Ricerche di diritto pubblico su base storica e comparata* (1887), Milano, Giuffrè, 1997, soprattutto, pp. 225-265. Una disamina filologica del rapporto tra rappresentanza politica e statuizioni finanziarie all'interno delle forme di governo parlamentari si ritrova in G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, relazione presentata al convegno su *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere*, Caserta, 6 e 7 maggio 2005, ora disponibile su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo n. 1, 2005.