

Rita Perez

Fiscal compact e diritti sociali

(doi: 10.1444/73859)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2013

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Fiscal compact e diritti sociali

di Rita Perez

1. Il *Fiscal compact* o Patto di bilancio, contenuto nel trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, nasce dalla necessità di integrare una normativa europea dotata di scarsi meccanismi di controllo e priva di piani per affrontare la crisi dei debiti sovrani e le conseguenti emergenze¹. Il Patto persegue diversi obiettivi tra i quali il coordinamento delle politiche economiche e il miglioramento della *governance* dell'euro zona (art. 1, comma 1). Inoltre, impone agli Stati aderenti diverse regole specifiche, tra le quali il pareggio di bilancio (art. 3, lett. a), il divieto di ricorso al debito, fuorché al verificarsi di circostanze eccezionali (art. 3, comma 1, lett. c), la riduzione automatica del debito per la parte che supera il 60% del PIL (art. 4) e si configura come l'ultima misura adottata per rafforzare la *governance* dell'area euro². Esso, dunque, non può essere esaminato isolatamente, dovendo, da un lato, essere inquadrato nell'ambito del consistente insieme di misure innovative introdotte nell'ultimo triennio per un maggior controllo sulla finanza pubblica e su quella privata. Dall'altro lato, è necessario considerare i diversi aspetti che ne connotano l'adozione e il funzionamento e che si distaccano dalle procedure di approvazione dei trattati in precedenza seguite.

Sotto il primo profilo, tra le innovazioni precedenti, introdotte per affrontare la crisi finanziaria mondiale si può menzionare, in primo luogo, l'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*, «EBA»), con sede a Londra, che ha sostituito il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria; l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

¹ G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in «Quad. cost.», n. 1, 2012, pp. 9 ss.

² A. Brancasi, *Le nuove regole di bilancio*, in «Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo Lisbona», a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Astrid, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 273 ss.

(*European Insurance and Occupational Pension Authority*, «EIOPA»), con sede a Francoforte, che ha preso il posto del Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali; l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, «ESMA»), con sede a Parigi, che ha sostituito il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari. Queste nuove autorità, che agiranno accanto alle istituzioni nazionali addette al controllo, potranno operare congiuntamente, in caso di questioni di interesse comune, nell'ambito del «Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza».

Altra innovazione che va tenuta presente è rappresentata dal «semestre europeo», istituito dalla Commissione europea. Il semestre anticipa a un momento precedente all'adozione del bilancio i controlli sulle decisioni finanziarie e sulle riforme di struttura adottate (o da adottare) dai singoli Stati. Si aggiunga che sono state messe in atto due nuove forme di vigilanza micro e macro prudenziale e, infine, che è stato adottato il *Six pack*³ con il quale è stato modificato il Patto di stabilità e crescita. Il *Six pack* aumenta la sorveglianza sulle politiche economiche dei Paesi membri, rafforza la disciplina di bilancio, introduce sanzioni pecuniarie nei confronti dei Paesi inadempienti, consente alla Commissione europea di adottare determinazioni che entrano in vigore automaticamente (salvo voto contrario assunto dall'ECOFIN a maggioranza qualificata), riducendo in tal modo l'intermediazione della politica.

Sotto il secondo aspetto che riguarda più direttamente la natura e il ruolo del *Fiscal compact*, tre sono, principalmente, i caratteri che vanno menzionati.

In primo luogo, sotto il profilo procedurale, per la sua adozione è stato seguito il metodo intergovernativo. Si tratta di un mutamento di direzione rispetto al passato, quando l'attuazione dei trattati era affidata al metodo comunitario. Le ragioni di questo cambio di rotta vanno ricercate, in primo luogo, nella volontà dei governi di evitare consistenti trasferimenti di competenze all'Unione, senza essersi dichiarati esplicitamente consenzienti attraverso i loro Parlamenti e, in secondo luogo, nella impossibilità di seguire,

³ Il *Six pack* è composto da cinque regolamenti e una direttiva ed è stato adottato dal Parlamento europeo nel settembre 2011. Si veda G.L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in «Istituto affari internazionali», Gruppo di riflessione sul *Fiscal compact*, Torino, Vigna Madama Reale, 4 maggio 2012; G. D'Auria, *Bilancio, controlli comunitari e controlli nazionali*, in «Lo spazio amministrativo», cit., pp. 291 ss.

nella fattispecie, il metodo comunitario perché due Stati (Gran Bretagna e Repubblica Ceca) non erano d'accordo sui suoi contenuti.

In secondo luogo, va messo in evidenza il legame che unisce il *Fiscal compact* al trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, d'ora in poi MES, che consente l'erogazione di aiuti finanziari agli Stati in difficoltà. Anche per l'approvazione del MES è stato seguito il metodo intergovernativo, comprensibile perché i fondi europei non erano sufficienti ad alimentare il MES e gli organismi internazionali, intervenuti finanziariamente come il FMI (considerando n. 8 del MES), volevano mantenere un controllo sull'uso dei fondi. Conseguentemente, il ricorso a un accordo internazionale era ineludibile.

Il legame (specificato nel terzultimo «osservando» del *Fiscal compact*) opera in modo che lo Stato che non abbia ratificato il *Fiscal compact*, non ha accesso agli aiuti finanziari del MES. Questo legame, pensato per evitare comportamenti azzardati, fa sì che i due trattati possano definirsi complementari (considerando n. 5 del MES), a meno di non volere attribuire al *Fiscal compact* una funzione strumentale rispetto al MES. La ratifica del trattato, peraltro, non è sufficiente. Infatti, lo Stato, tramite il suo Parlamento è chiamato a un ulteriore comportamento: quello di dare attuazione ai contenuti del Patto di bilancio – si noti che l'art. 197 TFUE si riferisce a una attuazione *effettiva* del diritto dell'Unione – con l'adozione di «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale» in grado di garantire la regola del bilancio in pareggio, per tutta la durata del processo nazionale di bilancio (art. 3, n. 2 e art. 3, n. 1, lett. a). Adottata la regola del pareggio, uno Stato è legittimato a richiedere l'assistenza finanziaria. La richiesta non necessariamente è coronata dal successo dal momento che la predisposizione del meccanismo di aiuto agli Stati non attribuisce allo Stato richiedente il diritto al finanziamento⁴. L'art. 4, n. 2 del MES dispone, infatti, che le decisioni del Consiglio dei governatori vengano prese di comune accordo, secondo diverse maggioranze previste dal trattato. A ciò consegue che ove la maggioranza necessaria non fosse raggiunta, l'erogazione finanziaria non avrebbe luogo (art. 4, n. 2 del MES).

2. Quanto ai contenuti, occorre notare che il principio del bilancio in pareggio non è una novità per l'ordinamento europeo.

⁴ Si veda G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in «Giorn. dir. amm.», n. 5, 2012, pp. 461 ss.

Esso era stato già previsto, nel 1997, dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto dagli Stati entranti nell'area euro. Si deve, tuttavia, notare che nel 1997 si trattava di aderire a un principio, in vista del raggiungimento di un obiettivo, accertati entrambi al momento della sottoscrizione del Patto. Come osservato, con il *Fiscal compact* si richiede qualcosa in più. Si impone che la stessa regola abbia carattere obbligatorio e permanente, possibilmente costituzionale.

Il principio del pareggio di bilancio è stato accolto, nel nostro ordinamento, dalla legge costituzionale (n. 1, 2012). Questa ha adottato una formula più flessibile, rispetto a quella scritta nel trattato, disponendo l'«equilibrio tra entrate e spese», consentendo il ricorso al debito, già previsto nel *Fiscal compact*, solo in caso di ciclo economico negativo e, previa approvazione di una legge, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (c.d. legge rinforzata), al verificarsi di eventi eccezionali. Oltre all'autorizzazione all'indebitamento, con la legge costituzionale (art. 5, comma 1, lett. g), è affidata alla legge rinforzata l'indicazione delle «modalità» attraverso le quali lo Stato, «nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali», ad esempio una grave recessione economica, anche in deroga all'art. 119 Cost., «concorre ad assicurare il finanziamento»... «dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»⁵.

La legge rinforzata, sotto il profilo del finanziamento dei diritti sociali, (art. 11, legge n. 243/2013) ha previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. Il Fondo è alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.

Il concorso dello Stato comporta che le spese sociali potranno essere finanziate, *in parte*, attraverso il ricorso al debito. Non si comprende, però, come saranno finanziati i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali per la parte non coperta con il concorso.

Numerosi tra questi diritti, le prestazioni sanitarie, la scuola, il settore pensionistico hanno, negli anni, trovato una protezione per effetto dell'intervento del legislatore ordinario e della stessa Corte

⁵ La tutela dei diritti sociali è stata esaminata recentemente in *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 39 ss.

costituzionale. E non si può negare che la tutela di questi diritti è stata ed è tuttora fondamentale per dare un impulso allo sviluppo economico. Si aggiunga che, nel corso degli anni, sono stati individuati nuovi diritti, connaturati alla persona, che non hanno bisogno di alcun formale riconoscimento⁶, come per esempio il diritto all'aria, all'acqua, all'ambiente, a Internet che l'individuo porta con sé, indipendentemente dalla nazione in cui si trova. Ci si può allora domandare come, con l'obbligo dell'equilibrio tra entrate e spese, accompagnato dal divieto del ricorso al debito, potrà essere garantito il complesso di questi diritti che hanno un costo oggi difficilmente sostenibile per la finanza pubblica.

Nel corso del dibattito odierno, alcuni studiosi hanno affermato che questi diritti *devono* trovare una tutela. Non è stato spiegato, però, in che modo, questa tutela potrà essere garantita se le risorse sono carenti. Quello che sembra emergere, piuttosto, è la necessità di rivedere i trattamenti a favore dei diritti sociali, in vista di un loro ridimensionamento.

⁶ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2012, spec. pp. 378 ss.; M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984; Id., *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012; Id., *Le trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

