

## LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E IL RIFLESSO SULL'INDIRIZZO POLITICO NAZIONALE\*\*

### THE REFORM OF THE STABILITY PACT AND ITS IMPACT ON NATIONAL POLITICAL DIRECTION

*Sommario: 1. Premessa: l'interesse costituzionale per il bilancio pubblico. - 2. Il bilancio nazionale, baluardo dell'indirizzo politico. - 3. Le principali tappe della governance economica europea. - 4. Profili problematici del patto di Stabilità. - 5. Le misure temporanee e specifiche di governance economica durante la pandemia. - 6. Una governance economica sempre più stringente. - 7. La modifica del Patto di stabilità e gli equilibri istituzionali euro-nazionali*

#### 1. Premessa: l'interesse costituzionale per il bilancio pubblico

Da quando esiste un interesse costituzionale per il bilancio pubblico? La domanda è solo apparentemente oziosa.

Si può dare una risposta basata sul tenore letterale: già nelle Costituzioni liberali sono presenti disposizioni che, in vario modo, tracciano le regole di redazione del bilancio pubblico. In Italia, lo Statuto albertino disponeva che la legge di bilancio fosse presentata alla Camera, a significare l'importanza di salvaguardare l'elemento democratico nel procedimento di approvazione (e autorizzazione) della spesa pubblica. Anche nel nostro sistema, nonostante la frammentazione della Costituzione fiscale<sup>1</sup>, si possono leggere sistematicamente le disposizioni che tracciano un percorso unitario dall'esigenza dello Stato di reperire le risorse per adempiere

---

\* Professoressa associata in Diritto costituzionale presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

\*\* Il contributo si inserisce tra le attività della Cattedra Jean Monnet European Order after the Next Generation EU NextGEUOrder), istituita presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea.

<sup>1</sup> Si riprende l'espressione coniata dalla *public choice* secondo i quali la Costituzione fiscale raccoglie le regole che limitano la discrezionalità legislativa nella determinazione della spesa pubblica e della tassazione (J.M. Buchanan, G. Tullock, *The calculus of consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press, 1977, spec. cap. 2).

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897  
La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line)  
Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche  
Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

ai suoi compiti e di giustificare le sue spese (art. 81), alle garanzie di generalità, equità e uniformità, necessarie perché quella esigenza non diventi una arbitraria vessazione (artt. 23 e 53), passando per le modalità organizzative e le procedure legislative (artt. 75, 81, 97, 119).

L'espressa previsione costituzionale di principi attinenti la formazione delle entrate e della spesa pubblica conferma dunque che il diritto costituzionale contiene i «*titres de chapitre*»<sup>2</sup> anche della politica di bilancio e della scienza delle finanze, le quali quindi si innestano, dal punto di vista delle regole formali che le disciplinano, nel tronco del diritto pubblico<sup>3</sup>, o ancora che la consapevolezza secondo cui il diritto costituzionale si interessa, si deve interessare anche di come vengono formate le regole per l'allocazione della spesa pubblica è radicata fin dalle origini del nostro ordinamento repubblicano<sup>4</sup>.

Una prospettiva sostanziale, che non si fermi al dato testuale ma individui il grado di rilevanza nella riflessione costituzionale del bilancio pubblico come materia, e non solo come forma, richiede invece una risposta più approfondita.

Dal dibattito in Assemblea costituente si ricava che, in maniera non molto distante dall'ordinamento pre-repubblicano, l'attenzione al tema delle finanze pubbliche fu riservata solo alla questione del procedimento con cui autorizzare il governo alle spese e di come sottrarre ai parlamentari un'iniziativa fuori controllo di leggi di spesa. Né la dottrina costituzionalistica, nella prima fase repubblicana, ha dedicato molta attenzione al tema, se non per i profili legati, appunto, al bilancio come fonte del diritto, più che come materia.

Il motivo appare duplice.

In primo luogo, il bilancio appartiene alle scienze economiche, come dimostra - se ve ne fosse bisogno - la stessa redazione di buona parte della legge che lo incorpora.

In secondo luogo, oltre a una certa, comprensibile ritrosia a occuparsi di questioni che mutuano dalle scienze economiche nozioni, presupposti, linguaggi, la dottrina costituzionalista è incline a ritenere, per fondati motivi di tutela dei diritti fondamentali, che le esigenze di spesa non siano condizionabili dalla scarsità delle risorse e che quindi il bilancio come tema di interesse costituzionalistico non possa che riguardare gli aspetti procedurali<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Secondo la nota espressione di P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel professé à la faculté de droit de Paris*, raccolti da M.A. Porée, Paris, Librairie de Guillaumin, 1866, p. LVIII.

<sup>3</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1916), seconda ed., Firenze, Sansoni, 1945, p. 7.

<sup>4</sup> M. Ruini, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 14. Similmente Mortati, secondo cui il diritto costituzionale, essendo ordinamento supremo dello Stato, fissa i principi fondamentali destinati a «permeare tutte le istituzioni e ad indirizzarle ad un funzionamento autonomo» (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 1958, p. 74).

<sup>5</sup> Sulla condizionalità finanziaria dei diritti, e quindi sulla non sovrapposizione tra il concetto di diritto fondamentale e il suo pieno e effettivo godimento, la dottrina fu consapevole fin da principio della vita repubblicana: v. V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952; P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla* (1955), Milano, Giuffrè, 2000. Una più estesa e concreta opinione vede i diritti sociali condizionati non solo dagli equilibri finanziari e dalla inerzia dei pubblici poteri, ma anche «da impostazioni culturali modellate su vecchi schemi»: A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, spec. p. 32 ss. Ciò non toglie che nel sistema costituzionale la condizionalità debba essere vista come un ostacolo alla garanzia. Sul bilancio, il riflesso di questo ordine di priorità è già in V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, secondo cui l'art. 81 cost. non solo non conteneva il valore del pareggio, ma nemmeno un freno alla spesa e anzi un modo di giustificarla a prescindere dalle possibilità. V. anche M. Luciani, *Costituzione, contributi e mercato*, in *Rassegna tributaria*, 2012, p. 831 e ss.; F. Gallo, *Le ragioni del fisco*, Bologna, il Mulino, 2017, secondo cui «La spesa pubblica va senza dubbio contenuta, riqualificata e razionalizzata, ma solo perché eccessiva e inef-

Questo perché l'interesse fiscale dello Stato è strumentale al perseguimento degli obiettivi che esso si pone, alla concretizzazione di una forma di Stato che si basa sulla garanzia di diritti che, tutti, costano<sup>6</sup> e sono considerati nella prospettiva costituzionale finanziariamente incondizionabili<sup>7</sup>.

La realtà tuttavia, oltre le aspettative del diritto come dover essere, è che «non è il bilancio dello Stato ad essere condizionato dalla estensione che la legge vuol dare ai diritti sociali, ma sono questi ultimi a trovare un limite naturale nella primaria necessità dell'equilibrio finanziario»<sup>8</sup>.

A questa realtà ha risvegliato l'integrazione economica e, soprattutto, monetaria, dell'Unione, che ha dato impulso a una maggiore attenzione alla dimensione macroeconomica anche nell'ambito della dottrina giuspubblicistica, fino a ritenere necessaria anche per i giuristi la concettualizzazione dell'«avvenuto assorbimento di vere e proprie categorie macroeconomiche nel tessuto normativo»<sup>9</sup>.

In queste pagine, si proverà a cogliere il tema del bilancio pubblico come materia e come procedimento dalla prospettiva specifica della collocazione dell'indirizzo politico alla luce delle recenti modifiche del Patto di stabilità. In altri termini, si proverà a verificare l'impatto del coordinamento delle politiche di bilancio sulla definizione e collocazione dell'indirizzo politico. Una categoria, quest'ultima, dalla controversa concettualizzazione che risulta ancora più problematica, ma per questo interessante, guardandola proprio nel concreto dipanarsi delle politiche e delle procedure di bilancio tra Roma e Bruxelles<sup>10</sup>.

Esaminare il bilancio come materia implica anche, difatti, considerarlo in quanto atto di indirizzo politico<sup>11</sup>. Come ricordato di recente dalla Corte costituzionale nel caso del conflitto

---

ficiente e non perché lo impone la previa strumentale riduzione della pressione fiscale. Questa va anch'essa gradualmente ridotta, ma in dipendenza dalla riduzione della spesa (e dal recupero dell'evasione), e non solo al fine di rilanciare per questa via il modello dello «stato minimo», costringendo i governi a tagliare indiscriminatamente sia le spese inutili che quelle utili» (p. 131).

<sup>6</sup> Il richiamo è naturalmente al noto S. Holmes, C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti* (1999), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2000. V. anche J. Waldron, *Rights in Conflict*, in Id., *Liberal Rights. Collected Papers, 1981-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Per la riflessione italiana, v. C. Amirante, *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali*, Napoli, Jovene, 1999, p. 233 ss.

<sup>7</sup> Di falsificazione parla L. Carlassarre a proposito della caratteristica di essenzialità, nel caso in cui i diritti si ritenessero condizionati (*Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1995, p. 33 ss).

<sup>8</sup> G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 131.

<sup>9</sup> F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, p. 1426.

<sup>10</sup> L'indirizzo politico come categoria costituzionale è stato inaugurato, come noto, da C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, ora nella Collana *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 48, 2000, con prefazione di E. Cheli. Per una lettura della (controversa) dottrina mortatiana, v. T.E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007; M. Dogliani, *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, p. 244 e ss. e Id., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; I.M. Giménez Sánchez, *Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento*, in «Revista jurídica», XVIII, 2008, spec.pp. 83-89. La tesi mortatiana venne poi raffinata da V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi urbinati, 1939, e poi da T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 140, G. Grotanelli de' Santi, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989. Contra, C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni italiane, 1942.

<sup>11</sup> Sulla categorizzazione della legge di bilancio come atto di indirizzo politico, v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 1977.

di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dai parlamentari del Partito democratico sulla legge di bilancio 2019, su cui si tornerà, il bilancio dello Stato assume decisioni che «costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti». Nelle riflessioni che seguono, pertanto, si vuole verificare come la riforma del Patto di stabilità appena varata incida su di esso in quanto atto politico.

Prima di arrivare a queste considerazioni, è necessario innanzitutto richiamare il bilancio come atto, appunto, di indirizzo politico, poi illustrare brevemente il percorso verso una più stringente governance economica e descrivere il ciclo di bilancio nazionale in rapporto alle regole economiche europee, per concludere infine provando a dare una risposta alla domanda su cosa resta, oggi, del bilancio come atto di indirizzo politico<sup>12</sup>.

## **2. Il bilancio nazionale, baluardo dell'indirizzo politico nel sistema costituzionale italiano**

Nei lavori dell'Assemblea costituente, il bilancio pubblico fu affrontato dalla II sottocommissione (ordinamento costituzionale dello Stato), nell'ambito della discussione relativa all'iniziativa legislativa<sup>13</sup>. Questa collocazione nell'agenda costituente segnala come quello del bilancio fosse più un tema relativo al rapporto governo-parlamento che non alla finanza pubblica (e ai suoi limiti).

Il problema principalmente sentito in Assemblea era quello, come sopra anticipato, di ovviare ai rischi dell'iniziativa parlamentare di spesa. La maggior parte delle discussioni fu concentrata sull'eventualità di sottrarre ai parlamentari il potere di iniziativa comportante nuovi o maggiori spese. L'intenzione era quella di richiamare l'attenzione sulla responsabilità governativa di mantenere il controllo della spesa.

Come noto, questa ridotta sensibilità ai limiti (procedurali o sostanziali) alla spesa ha portato al tutt'altro che secondario problema del debito pubblico. L'obbligo previsto dall'articolo in questione di prevedere la copertura di spesa per ogni legge è stato infatti interpretato come un obbligo formale, incapace di conferire alcun limite sostanziale di spesa, potendo essa essere ripagata dal ricorso al debito. Sebbene un'autorevole opinione riconducesse a tale disposizione un impegno al pareggio, consapevole del rischio di una mancanza di vincoli all'indebitamento<sup>14</sup>, essa restò minoritaria, mentre l'articolo è stato letto come prescrizione del divieto che le leggi di spesa, prive di copertura, alterassero in peggio gli equilibri di entrate e uscite

---

<sup>12</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 168.

<sup>13</sup> Sedute del 24 ottobre, 20 e 21 dicembre 1946.

<sup>14</sup> Ci si riferisce a L. Einaudi, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 201-207. Per un'ulteriore interpretazione in qualche modo autentica, v. M. Ruini, *Il bilancio dello Stato e l'art. 81 della Costituzione*, in "Rivista di politica economica", 3, 1955, S. Scoca, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Studi in memoria di Guido Zanolini*, Milano, Giuffrè, 1965; G. Pella, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969. V. anche A. Maccanico, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958.

stabiliti annualmente dal bilancio. Già nel 1966, nella prima sentenza che affrontava il problema, la Corte costituzionale optava per l'interpretazione "permissiva" dell'art. 81 Cost., grazie alla quale il quarto comma dell'articolo non ha un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai limiti che «il legislatore ordinario è tenuto a osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa»<sup>15</sup>.

Quel che qui si vuole sottolineare è che nel '48 - e cioè in un'epoca reduce dall'esperienza totalitaria che, tra le altre cose, aveva sconvolto il rapporto tra potere esecutivo e legislativo - anche in materia di bilancio la preoccupazione principale era quella di distribuire in maniera equilibrata l'esercizio del potere di spesa. Del quale, pertanto, il governo è responsabile di fronte al parlamento, a cui per converso è spuntata l'arma di un uso sregolato dello stesso. La preoccupazione dei costituenti riguardava, in altri termini, la collocazione di quel particolare e preminente indirizzo politico che si sostanzia non solo nel cosa fare, ma anche con quali e quante risorse.

Fu Mortati per primo a porre l'attenzione sulla necessità, tipica delle forme di governo contemporanee e ribaltata rispetto alle monarchie costituzionali, di limitare la tendenza alla spesa da parte dei deputati, ricollegandosi proprio, *a contrario*, al fatto che storicamente erano i parlamenti a frenare i monarchi nella fissazione dell'entità della contribuzione<sup>16</sup>. A lui si deve quindi una prima proposta secondo cui i progetti che comportassero spesa dovessero indicare i mezzi necessari a coprirli, d'accordo con Einaudi circa la necessità di riconoscere ai deputati l'iniziativa legislativa di spesa, ma di doverla corredare di garanzie tali da evitare il pericolo di un abuso al solo fine di raccogliere consenso<sup>17</sup>.

Il bilancio, d'altro canto, è indubbiamente non solo una legge, ma anche un atto politico, anzi un atto di indirizzo politico, che orienta e vincola il Parlamento e il Governo nell'allocazione delle risorse pubbliche, rappresentando in ciò il paradigma dell'attività di indirizzo e quindi uno degli atti strumentali più rilevanti attraverso cui lo Stato decide quale forma assumere<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte cost. 1/1966. Sul valore dell'obbligo di copertura delle spese in senso formale e procedurale, in costanza del vecchio art.81 cost., v. S. Bartole, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, vol. II, 1979, p. 197 ss.; G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996; G. Salerno, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica*, in "Giurisprudenza italiana", 3, 1992; P. De Ioanna, *Il problema della copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in AA.VV., *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e delle istituzioni dei servizi ispettivi di finanza*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1991; Id., *L'obbligo di copertura (art. 81, comma 4, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2*, Milano, Giuffrè, 1991; A. Musumeci, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000; N. Lupo, *Art. 81*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006; P.F. Lotito, *Il procedimento di bilancio (artt. 103 e 104)*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998; P.F. Lotito, *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in parlamento ed il ruolo della Corte costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", 3, 1993, p. 537 ss.

<sup>16</sup> C. Mortati, Seconda sottocommissione, Seduta del 3 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, Camera dei deputati, 1971, p. 906.

<sup>17</sup> C. Mortati, Seconda sottocommissione, Seduta del 3 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, Camera dei deputati, 1971, p. 1237.

<sup>18</sup> V. Di recente M. Luciani, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019.

Guardando con spirito di realismo alla formazione del bilancio statale oggi, l'interprete costituzionale non può quindi eludere un interrogativo: cosa resta di esso come atto di indirizzo politico tradizionalmente inteso, nel contesto della *governance* economica europea? Prima di rispondere, è necessario richiamare le coordinate su cui questa *governance* si è sviluppata.

### 3. Le principali tappe della *governance* economica europea

Venticinque anni fa, la nascita dell'euro rappresentò l'esito di un'impresa letteralmente straordinaria dal punto di vista politico, ordinamentale, economico e, non da ultimo, logistico. Ma fu anche l'inizio di un faticoso percorso giuridico di convergenza delle politiche di bilancio e finanza pubblica degli Stati, contraddistinto da un "vizio" di fondo di una unione monetaria senza unione fiscale. Il Rapporto Delors del 1989 che aveva dato avvio all'Unione economica monetaria si accontentava, se così si può dire, del coordinamento delle politiche di bilancio<sup>19</sup>, ben lontano dall'indicazione del Rapporto Werner di quasi venti anni prima, secondo cui la realizzazione dell'unione monetaria doveva accompagnarsi a un'unione economica che passasse per una devoluzione al Parlamento europeo della determinazione del livello dei saldi, dei metodi di finanziamento dei disavanzi e dell'uso degli eventuali avanzi.

Tale coordinamento venne suggellato nel Trattato di Maastricht, che pose le fondamenta per l'Unione economica e monetaria e la moneta unica, caratterizzandole, appunto, dalla convergenza delle politiche economiche nazionali verso obiettivi comuni di crescita e stabilità, attraverso «un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza», nel rispetto dei principi direttivi di prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane e bilancia dei pagamenti sostenibile (art. 3A TCE). Con il Trattato di Maastricht, le politiche economiche nazionali diventavano pertanto strumentali alla «realizzazione degli obiettivi della Comunità» e venivano considerate «una questione di interesse comune», soggetta al coordinamento del Consiglio, quindi sottoposta al metodo intergovernativo e sottratta a quello comunitario (art. 102A e 103 TCE).

Già in quel Trattato, inoltre, si fissavano le basi della procedura per disavanzo eccessivo (art. 103, 104 C), il principio di *no bail out* (art. 104 B) e il divieto di finanziamento da parte della BCE (art. 104). In particolare, la procedura per deficit eccessivo avrebbe dovuto consentire una vigilanza attiva sui deficit e i debiti pubblici in grado di sanzionare gli Stati che avessero superato determinate soglie: quelle ben note del deficit pubblico superiore al 3% del Pil e del debito pubblico superiore al 60% del Pil, valori fissati nell'allegato Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi. Questo insieme di regole era ispirato al principio delle finanze pubbliche sane, intendendo per sane quelle orientate alla stabilità della politica di bilancio nel breve periodo e alla sostenibilità nel lungo, e si basavano sull'assunto che il divieto di salvataggio

---

<sup>19</sup> Nel rapporto si legge che «il compito di stabilire un orientamento della politica fiscale a livello comunitario dovrà essere portato avanti attraverso il coordinamento delle politiche nazionali di bilancio» (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, 1989, p. 20).

finanziario avrebbe disincentivato comportamenti di azzardo morale da parte degli Stati. Il presupposto di fondo era la convinzione che sarebbe stata sufficiente la determinazione quantitativa dei limiti massimi (di deficit e debito sul Pil) per coordinare e garantire la stabilità e la sostenibilità dei bilanci nazionali, che rimaneva di esclusiva competenza degli Stati.

Nel 1997, due anni prima dell'adozione dell'euro, gli Stati membri dell'Unione europea siglarono ad Amsterdam un accordo internazionale sulle loro politiche di bilancio nazionali che dava esecuzione al quadro previsto a Maastricht. Si trattava della prima versione del Patto, chiamato così perché, in un contesto di unione monetaria, l'accordo reciproco di tenere i conti nazionali in ordine era necessario a garantire la stabilità della moneta e dei prezzi<sup>20</sup>.

Nel decennio successivo al conio dell'euro e all'approvazione del Patto di stabilità, le sanzioni non vennero mai applicate, nonostante alcuni Stati della Comunità, l'Italia tra i primi, presentassero livelli di debito ben oltre il 60% sul Pil e la metà degli Stati membri della zona euro non rispettasse la soglia del 3%. Nell'ottobre del 2008, nel suo rapporto per i dieci anni dal Patto, la BCE riferiva di una disomogenea volontà politica nella sua applicazione<sup>21</sup>, benché tutti gli Stati tranne Estonia e Svezia fossero stati sottoposti a procedure di disavanzo eccessivo. Poco dopo, la crisi dei debiti sovrani, con paesi come Irlanda, Spagna, Portogallo, Cipro e Grecia costretti a chiedere il sostegno alle istituzioni finanziarie europee per non rischiare di uscire dall'euro<sup>22</sup>, avrebbe condotto gli Stati a rendere più stringenti la sorveglianza e i meccanismi di controllo e a dotare l'Europa di una effettiva politica comune di bilancio prudente, incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo di medio termine del pareggio e sul tentativo di assicurare che «i bilanci nazionali rispecchi[assero] gli obiettivi del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'Unione economica e monetaria».<sup>23</sup>

L'impianto di base sui criteri e metodi di misurabilità della stabilità e della sostenibilità dei bilanci restò invariato. Col Protocollo di Maastricht invariato, i vincoli rimasero quindi quelli del 3% e del 60%. Regole e procedure, invece, vennero ampiamente modificate dal cd. Six and Two Pack, con l'obiettivo di conferire al Patto una maggiore efficacia<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 luglio 1997, regolamenti CE n. 1466 e 1467/1997 del Consiglio del 7 luglio 1997. G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 4, 2001; R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002.

<sup>21</sup> ECB Monthly Bulletin, *Ten Years of the Stability and Growth Pact*, ottobre 2008, spec. p. 60.

<sup>22</sup> P. Faraguna, C. Fasone D. Tega, *Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna dieci anni dopo. Introduzione a uno studio dell'eurocrisi nella prospettiva costituzionalistica*, S.-I. Koutnatzis, G. Dimitropoulos, *Crisis and tax reforms in Greece: Towards judicial empowerment as a means to overcome administrative deficiencies*, A. O'Neill, *Budgetary procedures under the Irish Constitution*, T. Violante, *The Eurozone Crisis and the rise of the Portuguese Constitutional Court*, V. Ruiz Almendral, *Stemming the tide during the crisis in Spain: Fiscal rules and regional finances*, tutti in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, pp. 199-214.

<sup>23</sup> COM(2010) 524 definitivo, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro*, 29 settembre 2010.

<sup>24</sup> Il Six Pack si compone di cinque regolamenti comunitari e una direttiva. Tre regolamenti che modificano direttamente il Patto di stabilità e crescita (regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; regolamento (UE) n. 1173/2011 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro); due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle

In particolare, il Six Pack ne ha rafforzato la parte preventiva introducendo per ogni Stato membro uno specifico obiettivo a medio termine (OMT), calcolato sulla base della propria posizione di bilancio, che corrisponde a un risultato tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al limite del 3% sul Pil e che dipende dalle singole situazioni macroeconomiche degli Stati<sup>25</sup>; la regola della spesa, che fissa un limite massimo per l'aumento della spesa pubblica che, per gli Stati che non hanno raggiunto l'OMT, deve essere inferiore a quello del Pil potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di Pil; la regola del debito, che fissa un percorso di riduzione del debito superiore al 60% sul Pil pari a 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi e per i tre anni successivi.

Sempre con il Six Pack è stato introdotto il Semestre europeo e sono state fissate regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali, in maniera tale da renderli più confrontabili tra loro e facilitarne la comprensione e la sottostante interlocuzione tra le istituzioni europee e quelle nazionali.

Il Two Pack ha invece rafforzato il ruolo di vigilanza della Commissione. Assieme ad esso, è entrato in vigore un altro trattato internazionale, il cd. Fiscal compact (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*) il cui principale elemento di novità è stata la richiesta di inserimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali<sup>26</sup>. È indicativo, a tal proposito, come l'impossibilità di imporre espressamente l'obbligo per gli Stati membri di modificare i loro ordinamenti nel senso di assicurare il rispetto dei parametri europei relativi al deficit e al debito sia stata aggirata dall'uso di un Trattato internazionale firmato da 25 degli Stati membri dell'Unione, quindi al di fuori del metodo europeo<sup>27</sup>. Una scelta controversa ma resa necessaria dalle circostanze del momento<sup>28</sup>, con l'impegno, previsto dall'art. 16 dello stesso Trattato, di incorporarne le regole nel diritto dell'Unione in tempi brevi.

Gli obiettivi e le regole di bilancio appena rapidamente menzionati nei loro tratti più significativi sono verificati, come noto, attraverso due categorie di procedure di sorveglianza, il braccio preventivo e quello correttivo.

Il primo previene la deviazione da parte degli Stati membri degli obiettivi comuni di bilancio e finanza pubblica, consentendo che la valutazione della Commissione sui Programmi di stabilità, su cui torneremo in quanto oggetto di riforma, sia strumento per il Consiglio per

---

misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro) e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio (direttiva 2011/85/UE). Il Two pack di due regolamenti: regolamento (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in grave difficoltà per la stabilità finanziaria, e 473/2013 per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi.

<sup>25</sup> L'obiettivo può anche divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo. Lo scopo è assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici. Tenuto conto dei suddetti fattori, per gli Stati membri partecipanti e per quelli che fanno parte dell'ERM2 gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del Pil e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum.

<sup>26</sup> Tra gli atti che compongono la governance economica e di finanza pubblica c'è anche il Meccanismo europeo di stabilità, di cui tuttavia si rinvia la trattazione poiché esula dalle presenti considerazioni sulla forma di governo e l'indirizzo politico. Cfr. Per il Mes post pandemia M. Markakis, *The reform of the European stability mechanism: Process, substance, and the pandemic*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 4, 47, p. 350 ss.

<sup>27</sup> Non firmarono l'accordo la Croazia, il Regno Unito la Repubblica Ceca.

<sup>28</sup> V. risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013, PT\_TA(2013)0598, e del 24 giugno 2015, P8\_TA(2015)0238.



richiedere agli Stati membri di modificare i loro programmi qualora riscontri una deviazione significativa dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso l'OMT. Il braccio correttivo, invece, interviene *ex post* con la procedura per disequilibri eccessivi, che si apre una volta valutato il mancato rispetto dei limiti quantitativi stabiliti dalle regole europee e valutati altresì i fattori mitiganti. Nel caso di attivazione della procedura, lo Stato membro ha sei mesi di tempo per correggere il deficit eccessivo, al termine dei quali il Consiglio può sospendere la procedura o deliberare nuove raccomandazioni fino all'erogazione di sanzioni, previste in via generale nella forma del deposito di una somma monetaria pari allo 0,2% di Pil. Le sanzioni sono adottate dal Consiglio, su raccomandazione della Commissione, a meno che il Consiglio, con voto a maggioranza qualificata, non decida di respingerla o modificarla entro dieci giorni dalla sua adozione<sup>29</sup>.

Quanto al cronoprogramma di bilancio, il primo Semestre di ogni anno vede protagoniste le istituzioni europee, con l'adozione degli atti di indirizzi di politica economica e di bilancio per la zona euro e per gli Stati, anche a livello individuale, mentre a livello statale avviene la programmazione della politica economica e di bilancio. Più in dettaglio, entro gennaio la Commissione presenta l'indagine annuale sulla crescita; entro marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri; entro metà aprile, gli Stati sottopongono i Piani di bilancio. Fino all'ultima modifica, si trattava dei Piani nazionali annuali di riforma, elaborati nell'ambito della Strategia per la crescita e l'occupazione, e dei Piani di stabilità e convergenza, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, tenendo conto delle linee guida del Consiglio europeo, che, in Italia, confluiscono nel Documento di economia e finanza. A inizio giugno, sulla base dei suddetti Piani, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio per ciascuno Stato, che vengono approvate entro giugno dal Consiglio ECOFIN e, per quanto di sua competenza, dal Consiglio occupazione e affari sociali.

Il Secondo semestre è invece quello nazionale, durante il quale, dopo il dialogo con le istituzioni europee, ogni Stato adotta gli atti di indirizzo delle politiche programmate e il proprio bilancio. Nel dettaglio, gli Stati devono presentare alla Commissione e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre un Progetto di documento programmatico di bilancio che è illustrativo della manovra di bilancio, la quale va redatta tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Su tale documento, la Commissione esprime parere entro il 30 novembre, per consentire l'approvazione da parte dei Parlamenti del bilancio nazionale entro il 31 dicembre.

Il calendario comune di bilancio è divenuto uno dei più importanti, anzi il più rilevante, tra i procedimenti euro-nazionali<sup>30</sup>, che ha reso la *governance* sulla politica monetaria una *governance* sulla politica economica. Cosa, quest'ultima, che impone di aggiornare la categoria del bilancio come atto di indirizzo all'interno del circuito politico statale.

---

<sup>29</sup> Le sanzioni possono essere erogate anche nell'ambito del braccio preventivo, qualora lo Stato non dia seguito alle sue raccomandazioni per correggere la deviazione. Sono tuttavia le sanzioni nell'ambito del braccio correttivo quelle più rilevanti, perché attengono all'accertamento di un disavanzo eccessivo o all'inosservanza particolarmente grave degli obblighi stabiliti dal Patto di stabilità.

<sup>30</sup> Cfr. A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

Difatti, ciò che già anni fa era stato definito «dialogo economico»<sup>31</sup> è divenuto la «più rilevante incursione dell'Unione nella sovranità parlamentare nazionale perché incentrata sulla storica potestà di bilancio dei parlamenti»<sup>32</sup>, rimodulata, a livello nazionale, proprio per adeguarla al calendario europeo.

In Italia, la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009<sup>33</sup>, nella sua formulazione ancora vigente che - tuttavia - necessita di essere novellata e adeguata alla riforma del Patto, segue il calendario stabilito dal semestre fissando al 10 aprile la presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza, che, come si è detto, includeva il Programma di Stabilità e quello nazionale di riforma, mentre ora dovrà includere, con termini diversi, il Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, su cui torneremo. Le Camere sono quindi chiamate a esprimersi sugli obiettivi programmatici entro lo stesso mese, per consentire l'invio dei due programmi al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione. Entro il 27 settembre, tenuto conto delle eventuali raccomandazioni delle istituzioni europee sui Programmi e delle eventuali variazioni degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica, il Governo presenta la Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza, che è il documento politico-programmatico di base per la redazione del bilancio, il quale va presentato alle Camere entro il 20 ottobre (mentre in Europa va presentato entro il 15 ottobre il Documento programmatico di bilancio). Entro gennaio dell'anno successivo, il governo deve inoltre presentare i disegni di legge che sono stati collegati alla manovra di finanza pubblica. Tale legge, come si è detto, dovrà essere modificata per introdurre nel ciclo di bilancio nazionale il Piano strutturale di bilancio e la Relazione annuale sullo stato di attuazione dei Piani strutturali e il conseguente adeguamento del DEF, ma il cronoprogramma resta, nella sostanza, invariato.

In sintesi, con le modifiche successive alla crisi dei debiti sovrani il Patto di stabilità è stato rafforzato, e con esso il potere di vigilanza della Commissione nell'ambito del Semestre europeo, «un'armatura assai più stringente per dare effettività ai parametri del Patto di stabilità e crescita rispetto alle politiche economiche perseguite dai paesi membri»<sup>34</sup>. Tuttavia, esso ha continuato a presentare in maniera talora paradossale alcuni profili problematici, tra eccessivo rigore e inefficacia, che dopo la pandemia hanno indotto i governi dell'UE a una sua ulteriore modifica.

#### 4. Profili problematici del patto di Stabilità

I principi di rigore finanziario (la crescita equilibrata e la stabilità; il divieto di disavanzo superiore al 3% del PIL; il divieto di indebitamento eccessivo; il principio di produttività della spesa pubblica; il principio antinflazionistico) introdotti con la prima modifica del Patto hanno

---

<sup>31</sup> A. Manzella, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, *Rivista AIC*, 1, 2015, p. 9.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>33</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196 di contabilità e finanza pubblica, modificata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

<sup>34</sup> G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autoveicoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, p. 3.

imposto negli anni il progressivo risanamento dei conti pubblici e il controllo dell'equilibrio finanziario, ma hanno fin da subito sollevato reazioni politiche e di opinione pubblica per la loro rigidità<sup>35</sup>.

In realtà, accanto al rigore dei criteri quantitativi e delle condizionalità strettamente finanziarie, i cui effetti positivi sono stati, ad avviso di chi scrive, sottostimati, il Patto è caratterizzato da una scarsa incisività, sia sul piano degli effetti finanziari che su quello degli effetti economici.

Quanto ai primi, dopo le riforme del Six e Two Pack le sanzioni non sono mai state irrogate, ed anzi le due volte che ci si è andati più vicini, per la Francia nel 2015 e per la Spagna e il Portogallo nel 2016, solo le acrobazie linguistiche (e politiche) le hanno evitate<sup>36</sup>.

A indicatori che sono stati fin da subito contestati si sono aggiunte, nella prassi, clausole di flessibilità che hanno ridotto l'obiettivo della stabilità del sistema senza tuttavia incontrare il favore dell'opinione pubblica e degli Stati che ne beneficiavano, ma - viceversa - aggiungendo «complessità e ridu[cendo] ulteriormente la trasparenza»<sup>37</sup>, tanto che già nel 2015 la Commissione forniva un'interpretazione del Patto per poterne sfruttare una maggiore flessibilità<sup>38</sup> e nel 2017 avanzava una prima proposta di modifica<sup>39</sup>.

Le stesse raccomandazioni più generali di crescita sono pressoché ignorate. Nel periodo 2011-2018, secondo la valutazione pluriennale della Commissione, solo il 9% delle raccomandazioni specifiche per paese era stato pienamente attuato e il 17% aveva conseguito progressi significativi, mentre il 44% rientrava nella categoria «alcuni progressi», il 25% in quella di progressi limitati e il 5% in quella di nessun progresso<sup>40</sup>. È utile ricordare a tal proposito come negli anni le politiche oggetto di monitoraggio e raccomandazione abbiano ampliato il loro spettro: da quelle macroeconomiche a quelle microeconomiche a partire dal 2015-2016, fino alle politiche pubbliche più ampie, come lo sviluppo sostenibile e la transizione ambientale

---

<sup>35</sup> Persino il Consiglio d'Europa si è espresso con la Risoluzione 1884, *Austerity measures: A danger for democracy and social rights*, 2012. È pressoché impossibile dare conto delle critiche, a livello politico, istituzionale e dottrinario. V. in ogni caso A. Verdun e J. Zeitlin, *The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 25, 2, 2018, p. 137 ss.; P. Vanheuverzwijn, A. Crespy, *Macroeconomic coordination and elusive ownership in the European Union*, in *Public Administration*, 96, 3, p. 578 ss., 2018.

<sup>36</sup> Nel primo caso, la raccomandazione della Commissione al Consiglio si basava su una doppia negazione secondo cui «i dati a disposizione non consentono di concludere di non intraprendere alcuna azione». Nel secondo caso, la Commissione si è limitata a raccomandare al Consiglio di cancellare la sanzione. Per la prima, v. F. Guarascio, *EU gives budget leeway to France "because it is France"* - Juncker, Reuters, 31 maggio 2016; per la seconda, D. Gros, *The second death of the Stability Pact and the birth of an inter-governmental Europe*, Commentary, Ceps, 28 luglio 2016. Vigente il Patto originario, noto è il caso del rigetto da parte del Consiglio Ecofin della proposta della Commissione sulla prosecuzione della procedura per deficit eccessivo a carico di Francia e Germania, risolto dalla Corte di giustizia con sentenza del 13 luglio 2004 sulla causa C-27/04 *Commissione c. Consiglio*, su cui v. G. Rivosecchi, *Il patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 settembre 2004.

<sup>37</sup> G. Pisauro, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Mulino*, 2, 2024, p. 114.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione COM(2015) 12 final, 13 gennaio 2015.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2017), 821 final, 6 dicembre 2017.

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione sulle raccomandazioni specifiche per paese 2019, COM(2019) 500 final, 5 giugno 2019. Sulla scarsa incisività, v. anche Corte dei conti europea, *Il semestre europeo - Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio*, relazione speciale n. 16, 2020.

e digitale, a partire dal 2017-2018, al punto tale che il Semestre 2022 non solo è stato coordinato con il Dispositivo per la ripresa e resilienza, su cui si tornerà tra poco, ma anche con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, come voluto dalla Presidente Von der Leyen fin dall'inizio del suo mandato<sup>41</sup>. Nel 2019, esattamente un anno prima della dichiarazione dell'OMS di pandemia, la stessa Commissione che si sarebbe poi intestata il disegno e l'attuazione del Next Generation EU aveva dichiarato di voler assicurare più coerenza tra le politiche economiche e l'uso dei fondi dell'Unione, attraverso un maggior coordinamento tra il Semestre e i finanziamenti dell'Unione<sup>42</sup>.

Nonostante la difficoltà di raggiungere gli obiettivi di coordinamento delle politiche di bilancio, dal punto di vista giuridico e politico le procedure del Patto, a partire dal Semestre europeo, sono quelle che più mostrano i segni del (definitivo) superamento di un senso di "beata solitudine" dei governi nazionali nel decidere le loro politiche di bilancio, senso peraltro solo apparente, nel momento in cui gli Stati ricorrono al mercato per finanziare il debito.

Lo svolgimento del calendario comune e la sovrapposizione di atti e raccomandazioni anche su questioni che non riguardano la stretta politica di bilancio hanno già da tempo portato a concludere che i bilanci annuali degli Stati membri non ricadono più nelle categorie classiche del costituzionalismo (concretizzazione in termini contabili dell'indirizzo e del programma politico deliberati da parlamento e governo<sup>43</sup>, atto di controllo e autorizzazione alla spesa del parlamento sul governo<sup>44</sup>) ma fanno ormai parte di una politica di bilanci, comune appunto, che intreccia da un lato atti europei ad atti nazionali, dall'altro attività parlamentare e attività esecutiva, ampiamente intesa. Per stessa ammissione del nostro Parlamento, il Semestre interviene infatti, già ora, «sui profili fondamentali della politica economica e finanziaria dei singoli Stati membri, quali l'adozione della politica di bilancio e delle riforme economiche»<sup>45</sup>. Guardando all'Italia, quanto la sessione di bilancio sia intrecciata al Semestre si evince anche dalla tendenza al differimento del termine di presentazione del disegno di legge di bilancio, per legarlo al calendario del Semestre, nonché alla progressiva erosione del tempo dedicato all'esame parlamentare del disegno di legge in seconda lettura<sup>46</sup> e alla prassi distorsiva dei

---

<sup>41</sup> Cfr. Il documento programmatico da candidata alla Presidenza della Commissione, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, spec. p. 9.

<sup>42</sup> Commissione UE, Comunicazione *Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011* (COM(2019)150 del 27 febbraio 2019).

<sup>43</sup> S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, 1959.

<sup>44</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 1977; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1985; A. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano Giuffrè, 1993; P. De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019.

<sup>45</sup> Lo rileva anche il Senato della Repubblica, Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato, procedure e prassi fino alla XVIII legislatura*, 1, ottobre 2022, p. 9.

<sup>46</sup> Negli ultimi anni, i disegni di legge di bilancio sono stati presentati il 31 ottobre nel 2018, il 2 novembre nel 2019, il 18 novembre nel 2020, l'11 novembre nel 2021. I tempi di seconda lettura sono stati rispettivamente di 15 giorni, 8 giorni, 3 giorni, 6 giorni, senza presentazione di emendamenti, tranne nel 2019.

maxi-emendamenti con questione di fiducia<sup>47</sup>, manifestata patentemente sul piano costituzionale dal conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato qualche anno fa da alcuni senatori del gruppo parlamentare del Partito democratico nei confronti del governo e degli organi interni del Senato<sup>48</sup>.

In tale occasione, i senatori hanno lamentato l'impossibilità di conoscere e esaminare i contenuti del disegno di legge a causa della prassi del maxiemendamento sostitutivo dell'intero testo, con annessa questione di fiducia, e della compressione dei tempi di esame, in questo specifico caso derivante dalla necessità di modificare il testo di legge per adeguarlo ai negoziati e alle interlocuzioni avute con la Commissione europea durante l'esame parlamentare del testo sostituito<sup>49</sup>. Come noto, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso in ossequio all'autonomia garantita alle Camere nel disciplinare i procedimenti legislativi. Ha però ammesso l'effettiva compressione dei tempi per l'esame parlamentare e il dibattito, pur ritenendo che si trattasse di una compressione dovuta alla particolare circostanza secondo cui il maxi-emendamento sostitutivo si era reso necessario a seguito dell'interazione con le istituzioni europee, che aveva comportato la necessità di una revisione dei saldi della manovra di finanza pubblica<sup>50</sup>. In definitiva, la necessità di informazione e condivisione delle decisioni di bilancio con le istituzioni europee è stata stimata, date le circostanze contingenti in cui è avvenuta a ritmi molto serrati, come condizione capace di giustificare la ristrettezza dei tempi di esame parlamentare, salvo il monito, peraltro inascoltato, di trovare modalità per non sacrificare le funzioni parlamentari (dei singoli parlamentari) al punto da lederne le attribuzioni costituzionalmente garantite<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra ammgioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007; N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010; in generale, G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Ceda, Padova, 2008.

<sup>48</sup> Invero, a parere di chi scrive almeno, la mortificazione del ruolo del Parlamento nell'ambito della procedura di bilancio dipende solo in parte, se non in minima parte, dalla europeizzazione della sessione. Difatti, il loro ruolo è stato in ogni caso rafforzato dal Six Pack e Two Pack, mentre la menomazione delle funzioni del Parlamento nell'ambito della forma di governo italiana è un fenomeno motivato in buona misura da ragioni politico-istituzionali interne, oltre che dalle dinamiche comuni alle democrazie contemporanee. Per uno sguardo comparato sul ruolo dei Parlamenti nella materia suddetta v. P. Bilancia, *The role and power of European and national Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2, 2009, p. 1119 ss.

<sup>49</sup> Per un commento al caso e all'ordinanza, L. Bartolucci, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, e G. Buonomo, M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L.F. Pace, *L'ordinanza n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex reg. UE n. 473/2013 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019, p. 515 ss.; M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3.; S. Curreri, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2019, n. 4; A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17/2019)*, in [giurcost.org](http://giurcost.org), 2019, n. 1.

<sup>50</sup> Ordinanza n. 17/2019. Sul carattere necessariamente compromissorio dell'ordinanza v. N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 4, 2019.

<sup>51</sup> L'anno successivo si è infatti ripetuto il copione: deputati dei gruppi di opposizione di Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia hanno promosso un nuovo conflitto di attribuzioni per la legge di bilancio 2020, in esito del quale la Corte ha emesso una ordinanza simile alla precedente (ord. n. 60/2020), per i cui commenti si rinvia a M. Armano, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento*

L'allargamento e l'approfondimento dell'ambito e delle procedure di insistenza del Semestre, come detto, non corrispondono necessariamente a un aumento del vincolo. Difatti, l'attivazione del braccio correttivo resta comunque una opzione del tutto residuale. Mentre le raccomandazioni più generali in merito alle politiche economiche che possono avere un impatto sui bilanci nazionali non sono vincolanti e, di fatto, sono scarsamente seguite<sup>52</sup>, benché abbiano influenza sulle procedure di bilancio e di programmazione economica e finanziaria.

Con un eccesso forse di razionalizzazione rispetto alle dinamiche e alle istanze politiche relative al coordinamento delle politiche di bilancio, si può dire che questo effetto paradossale di una *governance* invasiva ma non incisiva è uno degli elementi che ha portato alla più recente modifica del Patto di stabilità.

## 5. Le misure temporanee e specifiche di *governance* economica durante la pandemia

In questo clima di malcontento sul funzionamento del Patto - in parte perché troppo rigido in parte, perché, viceversa, troppo poco incisivo sui determinanti della crescita economica<sup>53</sup> - è sopraggiunta drammatica e repentina la pandemia da Covid 19. La necessità di fronteggiare l'immediata crisi economica che ne è derivata ha accelerato intenzioni e processi di riforma.

Vi sono state misure temporanee, misure specifiche nel contesto delle decisioni assunte per sostenere gli Stati membri durante la pandemia, e misure definitive. In questo paragrafo saranno illustrate le prime due categorie, riservando al successivo le misure definitive di modifica del Patto di stabilità.

In via temporanea, il Patto di stabilità è stato sospeso prima fino al 2022<sup>54</sup>, utilizzando la *general escape clause* prevista dallo stesso Patto, che consente agli Stati di deviare in via temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine. In tal modo, gli Stati hanno potuto aumentare la spesa pubblica senza tenere conto, appunto, dei vincoli di bilancio per sostenere le spese sanitarie dirette ma anche per contrastare gli effetti recessivi

---

legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it); 2020, n. 4, R. Dickmann, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 2, 2020.

<sup>52</sup> Ne parla dettagliatamente L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, 2023, spec. pp. 178-181. Ciò non toglie, dal punto di vista costituzionale delle fonti del diritto, che esse abbiamo modificato non solo il sistema di *governance* economica europea, ma lo stesso sistema giuridico europeo. V. A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

<sup>53</sup> Sulle ragioni del malcontento con indicazione della più importante bibliografia, v. M. Bursi, *On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. In ogni caso, v. C. Kilpatrick, B. de Witte, *Social rights in times of crisis in the Eurozone: The role of fundamental rights' challenges*, EUI, 2014; J. Zeitlin, *Eu experimentalist governance in times of crisis*, in *West European Politics*, 39, 5, p. 1073 ss.; Id. e B. Vanhercke, *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, in *Journal of European Public Policy*, 25, 2, p. 147 ss.; C. Alcidi, D. Gros, *How to further strengthen the European Semester? In-depth study for the European Parliament*, Ceps, 2017; R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2016, p. 669 ss.; L. D'Amico, F. Giavazzi, V. Guerrieri, G. Lorenzoni, C.H. Weimuller, *Revisiting the European fiscal framework*, in *VoxEU.org*, 14/15 gennaio 2022.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2020)123, 20 marzo 2020.

prodotti dalla pandemia<sup>55</sup>. Si pensi che, durante la pandemia, il parlamento italiano ha approvato sette leggi di scostamento di bilancio<sup>56</sup>. Vale la pena in ogni caso ricordare che da quando è in vigore il nuovo art. 81 Cost. sono stati autorizzati ben diciannove scostamenti. In sostanza, nonostante la modifica dell'articolo, il principio di equilibrio di bilancio è sempre stato disatteso facendo appunto leva sulla legge di autorizzazione, genericamente richiesta dal governo alle Camere due volte l'anno, al momento della presentazione del Def e poi della sua Nota di aggiornamento.

Tornando all'*escape clause*, una volta cessata l'emergenza pandemica essa è stata comunque estesa fino alla fine del 2023, in ragione delle incertezze sull'economia europea dovute all'invasione russa dell'Ucraina, incertezze in particolare relative alla crisi energetica la quale, specie nei primi mesi dall'invasione, ha costretto l'Unione ad attutire il serio rischio di mancanza di approvvigionamento di energia. Anche questa proroga è segno di una convinzione degli Stati e delle istituzioni europee che il Patto fosse inadeguato: non solo di fronte alla crisi pandemica, ma di fronte a qualsiasi crisi si sarebbe manifestata.

Quanto alle misure specifiche, esse riguardano il collegamento che è stato effettuato tra il Semestre europeo e la principale risposta politica, finanziaria e economica alla pandemia che va sotto il nome di Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

In concreto, il legame è a doppio filo.

Per un primo verso, i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) che attuano il suddetto Dispositivo "usano" e anzi "assorbono" i documenti del Semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese e i conseguenti Piani nazionali di riforma. Il Semestre, in altri termini, costituisce il quadro di riferimento per individuare le riforme nazionali da inserire nei PNRR e per monitorarne l'attuazione. Più nello specifico, i Piani devono essere coerenti con le priorità per paese individuate nell'ambito del Semestre e con l'ultima raccomandazione approvata dal Consiglio prima del regolamento istitutivo del Dispositivo<sup>57</sup> sulla politica economica della zona euro per gli Stati che adottano tale moneta. Tali raccomandazioni, come si è già avuto modo di dire, sono molto ampie. Per comprenderne la portata, si pensi che per l'Italia vanno dalla riduzione della pressione fiscale sul lavoro e delle agevolazioni fiscali alla riforma del catasto, dalla lotta all'evasione al completamento della riforma previdenziale, dagli investimenti alla ricerca e all'innovazione alla digitalizzazione e all'efficienza della pubblica amministrazione, dalla concorrenza alla qualità dei servizi pubblici locali, dalla riduzione della spesa pubblica all'efficienza della giustizia.

Di conseguenza, il finanziamento ai PNRR può essere sospeso, totalmente o parzialmente, su proposta della Commissione qualora il Consiglio, nell'ambito delle procedure per

---

<sup>55</sup> Contemporaneamente, sono state sospese le regole sugli aiuti di Stato, Comunicazione della Commissione, COM(2020)1863, 19 marzo 2020. M. Belletti, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo europeo"*, in *Diritto pubblico europeo, rassegna on line*, 1, 2021.

<sup>56</sup> Occorre in ogni caso sottolineare che da quando il principio di equilibrio di bilancio è in vigore, è stato sempre disatteso facendo appunto leva sulla legge di autorizzazione allo scostamento, genericamente richiesta dal Governo alle Camere due volte l'anno, al momento della presentazione del Def e poi della sua nota di aggiornamento.

<sup>57</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

disavanzo eccessivo, decida che lo Stato beneficiario non abbia adottato misure efficaci per correggerlo<sup>58</sup>.

Sono pertanto condizioni perché la Commissione presenti la proposta di sospensione quelle previste dal Patto di stabilità: l'adozione da parte del Consiglio di due raccomandazioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi, a norma dell'art. 8, par. 3, del reg. (UE) n. 1176/2011, motivate dal fatto che uno Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente; o di due decisioni successive nella stessa procedura, a norma dell'art. 10, par. 4, del medesimo regolamento, con cui il Consiglio accerta l'inadempimento dello Stato membro per non aver adottato l'azione correttiva raccomandata; la decisione del Consiglio che lo Stato membro non adempie al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'art. 7 del regolamento (UE) n. 472/2013 o alle misure richieste da una decisione del Consiglio adottata a norma dell'art. 136, par. 1, del TFUE; la conclusione da parte della Commissione che lo Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002.

In sintesi, nell'ambito dell'attività di vigilanza, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti inerenti il PNRR, utilizzando però le procedure previste dal Patto di stabilità. Spetta quindi al Consiglio adottare la decisione di sospensione o di respingerla secondo il cd. principio della "maggioranza inversa", in base al quale la decisione di sospensione dei finanziamenti si ritiene adottata se il Consiglio, entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione, non la respinge a maggioranza qualificata. In questa ipotesi di sospensione per mancato rispetto degli impegni di bilancio, il Parlamento è soggetto "osservatore", nel senso che a carico della Commissione vi è solo un obbligo di *notice and comment*.

Infine, occorre segnalare che l'obbligo semestrale di informazione da parte degli Stati membri sull'avanzamento nell'esecuzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza è effettuato in sincronia con il calendario del Semestre europeo.

Da questi accenni si comprende come i Piani nazionali si innestano sul calendario comune di bilancio, come dimostrano sia, a livello procedurale, le tempistiche relative alle relazioni sullo stato di avanzamento dei Piani, sia, a livello sostanziale, la ricezione nell'ambito dei Piani di ripresa e resilienza dei Programmi nazionali di riforma (ora Programmi strutturali, come si vedrà nel prossimo paragrafo)<sup>59</sup>, sia, infine, la sospensione del finanziamento del Piano come sanzione nel caso in cui gli Stati non abbiano adottato le misure necessarie a correggere i disavanzi eccessivi.

Il legame è tale che nell'anno di presentazione dei Piani nazionali, il 2021, gli Stati membri non hanno dovuto presentare i Programmi nazionali di riforme, che sono stati assorbiti dai PNRR, né hanno ricevuto le relazioni singole per paese, che sono state assorbite dalle valutazioni della Commissione sui Piani nazionali.

---

<sup>58</sup> Art. 11 reg. 241.

<sup>59</sup> S. Niccolai, parla del PNRR come un «riciclo dei Piani nazionali di riforma», in *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 225.



I PNRR - ben oltre il loro immediato scopo di aiutare gli Stati a superare la crisi derivante dalla pandemia - sono pertanto stati congegnati come strumenti di attuazione dei programmi finanziari e fiscali degli Stati membri soggetti già al vincolo esterno dell'Unione<sup>60</sup>.

Ma il Dispositivo per la ripresa e la resilienza non ha solo normativizzato le *country recommendations*. A tre anni dall'avvio dei Piani, si può anche sostenere un percorso uguale e contrario: le raccomandazioni annuali che si sono susseguite da quando essi sono operativi hanno ripreso gli impegni e gli obiettivi dei PNRR nell'ambito del coordinamento dei bilanci. Ciò ha comportato una sostanziale sovrapposizione tra la valutazione dell'esecuzione dei Piani e quella della convergenza degli Stati verso gli obiettivi di bilancio imposti dalla *governance* economica europea.

Il Dispositivo come atto e come metodo non è quindi sorto dal nulla, ma da anni di allargamento degli ambiti tematici su cui avviene il confronto tra gli Stati e l'Unione europea durante il Semestre<sup>61</sup>. In qualche modo, lo certifica e lo cristallizza in un procedimento nuovo, il quale anche per questo non rappresenta uno strumento eccezionale in una occasione eccezionale, ma la maturazione di una condivisione di scelte di indirizzo delle politiche economiche che si è andata consolidando negli anni.

## 6. Una *governance* economica sempre più stringente

Mentre il Patto veniva sospeso e intanto il Semestre integrato al Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione, nell'autunno 2021, ne avviava l'idea di una riforma<sup>62</sup> che va nella direzione già tracciata dal Next Generation EU di un rafforzamento non già del vincolo esterno, ma di un indirizzo politico euro-nazionale che è al tempo stesso qualcosa in più e qualcosa in meno di un mero vincolo europeo. L'intento della modifica, difatti, è stato quello di consentire che la *governance* economica fornisca un quadro più flessibile per le politiche di bilancio e finanza pubblica, concentrato, nelle intenzioni, più sulle esigenze di crescita anche attraverso investimenti pubblici che di verifica delle salvaguardie generali, nel quadro di una maggiore interazione tra Stati e Unione.

A livello intergovernativo, l'accordo all'interno del Consiglio Ecofin è stato raggiunto il 20 dicembre 2023 sulla base di una proposta presentata nell'aprile precedente dalla Commissione<sup>63</sup>, la quale, a sua volta, riprendeva le indicazioni sulla riforma del Patto già fornite dalla stessa Commissione e pubblicate nel novembre 2022.

---

<sup>60</sup> T. Wieser, *What role for the European Semester in the recovery plan?*, In-Depth Analysis requested by the ECON committee, European Parliament, 2020. Sull'origine (dell'espressione) del vincolo esterno, il richiamo è naturalmente a G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

<sup>61</sup> Commissione UE, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, COM(2021) 575.

<sup>62</sup> COM(2021)662. In realtà, una precedente comunicazione del febbraio 2020 (COM(2020)55) aveva già individuato il tema, che era stato tuttavia accantonato per la necessità delle istituzioni europee di concentrare i loro sforzi nell'affrontare nell'immediato la pandemia.

<sup>63</sup> Commissione europea, (i) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, COM(2023) 240 final; (ii) Proposta di Regolamento del Consiglio recante

L'accordo con il Parlamento, limitato alle modifiche sulla parte preventiva, è stato raggiunto il 10 febbraio 2024<sup>64</sup>. Il 29 aprile la riforma è stata quindi definitivamente approvata dal Consiglio dell'Unione. Essa si compone di tre provvedimenti: un regolamento del Parlamento e del Consiglio sul coordinamento e la sorveglianza delle politiche fiscali, che sostituisce il precedente regolamento del Consiglio n. 1466/97 sul cd. braccio preventivo; un regolamento del Consiglio sulle modifiche relative al Regolamento del Consiglio n. 1467/97 sulla procedura dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo); una direttiva del Consiglio sulle modifiche alla direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio nazionali<sup>65</sup>.

La proposta iniziale della Commissione si basava sulla valutazione del livello di rischio delle finanze pubbliche nazionali e eliminava le salvaguardie numeriche generali che caratterizzavano il vecchio Patto di stabilità, concentrando il modello su un dialogo bilaterale tra i singoli Stati e l'Unione. Tale cambio di paradigma è stato in parte stemperato con la reintroduzione di alcune salvaguardie numeriche da parte del Consiglio, in particolare su richiesta della Germania, scettica verso un sistema basato su criteri di aggiustamento che non poggiassero su nessun elemento quantitativamente misurabile.

È rimasta in ogni caso l'idea di base secondo cui l'aggiustamento degli squilibri si basa su una valutazione tecnica della Commissione e una successiva negoziazione bilaterale tra questa e lo Stato interessato. La formula finale prova quindi a conciliare la presenza di alcune regole numeriche con un sistema di *bargaining* che rappresenta l'elemento di novità (e di flessibilità) del nuovo Patto.

In dettaglio, dei criteri quantitativi sono stati eliminati quello di convergenza del saldo strutturale verso l'OMT e di riduzione annuale di 1/20 del debito su Pil<sup>66</sup>. La cancellazione dell'OMT è di grande rilevanza poiché in tal modo non è più il saldo di bilancio a fungere da parametro di riferimento per la valutazione della situazione finanziaria nazionale. Ad essere considerata a tal fine è invece la spesa netta, ossia la spesa finanziata a livello nazionale al netto di quella per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate (e quindi del possibile aumento delle entrate), della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure

---

modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, COM(2023) 241 final; (iii) Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, COM(2023)242 final.

<sup>64</sup> Il voto parlamentare insiste solo sulla proposta di regolamento di modifica del braccio preventivo poiché essa ha per base giuridica l'art. 121, par. 6 del TFUE e segue quindi la procedura legislativa ordinaria. Le altre due proposte (regolamento sul braccio correttivo e direttiva sui quadri nazionali di bilancio) hanno invece per base giuridica l'art. 126, par. 14, c. 3 del TFUE e seguono quindi una procedura legislativa speciale in cui il Parlamento ha solo un ruolo consultivo. A loro volta, per queste due ultime proposte, la prima ha richiesto l'approvazione all'unanimità, la seconda a maggioranza qualificata.

<sup>65</sup> Direttiva (UE) 2024/1265, recente modifica della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; regolamento (UE) 2024/1263, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>66</sup> Invero, la regola del 1/20 non è mai stata utilizzata. V. su questo L. Pench, *Three disks that must be addressed for new European Union fiscal rules to succeed*, Policy Brief, 8, Bruegel, 2024.

*una tantum* e di altre misure temporanee<sup>67</sup>. In sostanza, il nuovo Patto supera il criterio dell'equilibrio di bilancio per sostituirlo con quello del contenimento della spesa primaria, rappresentando così un «cambio di paradigma [...] che sollecita un nuovo orientamento nella impostazione della politica fiscale, negli strumenti di bilancio da utilizzare, nelle modalità di coordinamento tra i diversi attori istituzionali e nel ruolo di ciascuno di essi»<sup>68</sup>. Si tratta di un valore di base così nuovo rispetto al passato che vi è chi, per l'ordinamento costituzionale italiano, ritiene necessario modificare l'art. 81 Cost., il quale, come si è detto, è il frutto della prima stagione di riforme del Patto di stabilità e si basa, rispecchiando appunto il vecchio sistema, sul principio del saldo in (tendenziale) pareggio<sup>69</sup>.

Essendo la riforma a Trattati invariati, le soglie del 3% del deficit e del 60% del debito sul Pil sono invece rimaste fin dalla prima proposta della Commissione, ma all'interno d'un sistema preventivo diverso, non più uniforme per tutti gli Stati ma, come detto, basato su un confronto bilaterale tra la Commissione e i governi nazionali per la riduzione del debito.

Difatti, nell'ambito della procedura del braccio preventivo ogni Stato dovrà presentare alla Commissione un Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, dove indicare non solo il percorso di bilancio in termini di spesa netta primaria, ma anche le riforme e gli investimenti che intende realizzare. Il Piano, che deve essere approvato dal Consiglio, sostituisce quindi i Programmi di stabilità (e di convergenza, per gli Stati che non adottano l'euro) e i Programmi nazionali di riforma. Con ciò, cambia anche il calendario degli impegni del Semestre, poiché gli Stati dovranno comunicare i loro piani ogni cinque (o sette) anni, e non più ogni anno, come avviene ora con i Programmi di stabilità e convergenza e con i Programmi nazionali di riforma. Piani e programmi dovranno quindi essere presentati entro il 30 aprile dell'ultimo anno del Piano in vigore e sulla loro attuazione gli Stati dovranno relazionare ogni anno. Contemporaneamente, la Commissione dovrà analizzare la sostenibilità del debito di ogni Stato. Per quelli con un disavanzo pubblico inferiore al 3% e un debito inferiore al 60% sul Pil, l'analisi di sostenibilità servirà solo a fornire informazioni tecniche per garantire che il disavanzo resti sotto al valore soglia anche nel medio periodo. Per quelli, invece, con un debito superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del Pil, la Commissione dovrà definire delle traiettorie di riferimento per la spesa netta, ancorate a un'analisi di sostenibilità del debito che assicuri un percorso «plausibilmente decrescente» e graduale lungo tutto il periodo del Piano. Rispetto a una ipotesi iniziale della Commissione, che non considerava vincoli quantitativi nella formulazione della traiettoria di riferimento, come già detto nell'accordo finale, su insistenza della Germania, ne sono stati aggiunti due tipi su debito e deficit: un vincolo per tutti i paesi con un rapporto debito/Pil superiore al 90%, i quali sono quindi tenuti, per tutto il periodo di

---

<sup>67</sup> Art. 2, n. 2, regolamento (UE) 2024/1263.

<sup>68</sup> Ragioneria generale dello Stato, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, Audizione del RGS presso le Commissioni riunite V e VI, 22 maggio 2024, p. 2.

<sup>69</sup> C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 2023, p. 222 ss. Di avviso contrario sono sia la Ragioneria generale dello Stato, cit., che l'Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, Commissioni congiunte V e VI, 7 maggio 2024, spec. p. 32-33. *Contra* anche N. Lupo, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, paper di *Diritti comparati*, 2024.

aggiustamento, a ridurre di almeno un punto percentuale medio annuo tale rapporto; un simile vincolo, ma ridotto dello 0,5%, per gli Stati con un rapporto debito/Pil tra il 60% e il 90%; un vincolo di miglioramento, durante i periodi di crescita, del deficit primario strutturale pari allo 0,4% annuo su un periodo di aggiustamento di 4 anni o dello 0,25% su uno di 7 anni, fino ad arrivare a un disavanzo strutturale dell'1,5% del Pil per gli Stati con un rapporto debito/Pil superiore al 60% o un disavanzo sopra il 3% del Pil.

Si tratta, come è evidente, di salvaguardie modulate con gradualità sulle situazioni di rischio di finanza pubblica, utili comunque ad appoggiare il percorso di rientro su elementi oggettivi, rispetto alla prima formulazione della Commissione.

In base alla traiettoria da essa proposta, la Commissione è legittimata a negoziare con lo Stato interessato un Piano di rientro nel quale sono indicati, oltre agli obiettivi di bilancio e di aggiustamento dei conti pubblici, anche gli strumenti e le misure per dare seguito alle raccomandazioni specifiche ricevute dallo Stato. Tra questi, sono specificamente menzionati le riforme e gli investimenti necessari a conseguire le politiche comuni in materia ambientale, di digitalizzazione, sicurezza energetica, resilienza economica e sociale e, infine, difesa. La stessa Commissione vigila sull'attuazione del Piano, il quale non può contenere come misura di aggiustamento il taglio agli investimenti pubblici.

Restano inoltre le due clausole di salvaguardia, generale e specifica per paese, ma cambiano le procedure per attivarle. La prima viene attivata dal Consiglio, su raccomandazione della Commissione, nel caso di grave recessione economica nell'area euro o nell'Unione europea, per un tempo massimo di un anno, prorogabile di anno in anno in caso di persistenza della recessione. La seconda viene attivata a seguito di una raccomandazione del Consiglio dell'Unione, che a sua volta segue una raccomandazione della Commissione e è basata su una richiesta dello Stato interessato. Anche in questo caso la clausola può essere prorogata di anno in anno e viene motivata solo nel caso in cui si verifichino eventi estremi ed eccezionali che abbiano un impatto rilevante sulle finanze pubbliche.

Come si sarà intuito, lo schema del braccio preventivo sembra metodologicamente simile a quello dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, poiché si basa su un doppio passaggio. L'elaborazione tecnica di un punto di partenza iniziale (la traiettoria di base), che è frutto, appunto, di un'analisi quali-quantitativa tecnica della Commissione; e, in un secondo momento, un percorso di bilancio personalizzato, secondo il meccanismo delle condizionalità applicate alle riforme e agli investimenti, meccanismo già sperimentato con i PNRR, con i quali, peraltro, i Piani di bilancio e di rientro devono essere coerenti. L'esaltazione della flessibilità degli strumenti si accompagna quindi a una discrezionalità politica condivisa nel momento negoziale, a partire tuttavia da una situazione "data e calcolata" (l'analisi di sostenibilità del debito) su cui poggia la decisione finale, frutto di una condivisione di metodo e merito tra i governi e la Commissione<sup>70</sup>.

La somiglianza tra i due sistemi è rilevabile anche da altri elementi più di contenuto, in particolare dal fatto che il Piano di rientro si basa non solo sull'aggiustamento dei conti, ma sull'impegno a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese e ad ancorare il Piano

---

<sup>70</sup> Sul rischio dell'analisi di sostenibilità del debito come strumento non particolarmente solido v. G. Pisauro, cit., p. 115.

a un programma di riforme e investimenti che, come si è visto, è alla base degli stessi Piani di ripresa e resilienza. Come per questi, anche nel caso dei Piani strutturali e di rientro vi è il richiamo alle politiche comuni ritenute più urgenti e importanti fin dall'insediamento della Commissione Von der Leyen nel 2019: ambiente, digitalizzazione, resilienza, e - ultimi aggiunti - sicurezza energetica e difesa. Nell'agenda presentata dalla Presidente Von der Leyen per la riconferma del mandato, tale intreccio viene confermato a partire dalla ribadita necessità di rendere il Semestre uno strumento integrativo degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite<sup>71</sup>.

In particolare, le riforme e gli investimenti che possono essere utilizzati sono quelli - si legge nel regolamento - destinati a: migliorare la crescita e la resilienza economica; contribuire alla sostenibilità del bilancio attraverso miglioramenti strutturali alle finanze pubbliche; affrontare le priorità comuni dell'Unione quali la transizione verde, digitale, la resilienza economica e sociale, la sicurezza energetica e una capacità di difesa comune; dare risposta alle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio nel quadro del Semestre europeo e della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi; assicurare che il livello programmato di investimenti finanziati con risorse nazionali non sia inferiore alla media del periodo precedente alla presentazione del Piano; rispondere alle difficoltà strutturali del paese e, in particolare, alle raccomandazioni specifiche rivolte nell'ambito del Semestre europeo e alle priorità comuni dell'Unione.

Rispetto alla proposta iniziale della Commissione, nel testo finale della riforma del Patto di stabilità è stato inoltre aggiunto che, per il tempo di attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli impegni dei Piani nazionali devono essere presi in considerazione per l'estensione del periodo di aggiustamento del bilancio.

Dal momento che i Piani devono essere verificabili, il monitoraggio della Commissione dovrebbe essere un elemento molto più sostanziale di quanto non possa apparire. Laddove le riforme e gli investimenti non vengano rispettati nei tempi e nei modi, la Commissione può richiedere al Consiglio di adottare una raccomandazione per accorciare il periodo di consolidamento, fino a rendere quindi l'aggiustamento annuale di bilancio più restrittivo.

Il fatto che la Commissione abbia un ruolo determinante nella elaborazione e nella verifica dei Piani non deve trarre a rapide conclusioni. Dal punto di vista degli equilibri istituzionali interni all'Unione, ciò implica un suo spiccato protagonismo e una valorizzazione del suo ruolo come affidataria dell'esecuzione della volontà delle istituzioni europee. Tuttavia, nell'ambito di questi procedimenti complessi euro-nazionali, vi è chi sottolinea in ogni caso il potere di impulso e direzione del Consiglio<sup>72</sup>, e quindi la dimensione intergovernativa dell'Unione. In ogni caso, tale protagonismo è relativo, appunto, non a procedure esclusivamente europee, bensì a procedure negoziate, bilateralmente, con gli esecutivi statali.

---

<sup>71</sup> U. Von der Leyen, *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, p. 9.

<sup>72</sup> R. Prodi, *Chi ha ridotto il potere dell'Europa*, La Stampa, 27 giugno 2024.

C'è un attore assente in questo sistema: il Parlamento europeo, la cui marginalizzazione nell'ambito della *governance* economica è stata da tempo ampiamente sottolineata<sup>73</sup>. Difatti, esso non partecipa alla definizione degli indirizzi nell'ambito del Semestre né delle raccomandazioni individuali agli Stati<sup>74</sup>. Rispetto, tuttavia, al quadro precedente la riforma, sembra attutirsi il carattere di etero-direzione delle sedi decisionali di carattere intergovernativo o tecnico (per quanto tecnica possa ritenersi la Commissione) a favore di un modello negoziale che, per quanto condotto sempre tra organi non direttamente rappresentativi, consente un maggior attivismo dei governi statali, responsabili di fronte al proprio Parlamento e al proprio elettorato di quanto concordato con Bruxelles<sup>75</sup>. Un modello in cui la Commissione, organo rappresentativo dell'Unione, guadagna un più incisivo e autonomo ruolo di negoziazione, rispetto a quello di monitoraggio e traduzione sul piano tecnico amministrativo delle indicazioni del Consiglio europeo, come era nella precedente formulazione<sup>76</sup>.

Lo schema, come si è detto, sembra molto simile a quello dei PNRR: elaborazione del Piano dello Stato, valutazione, laddove necessario, da parte della Commissione di corrispondenza del percorso di rientro (verificato sulla base della spesa netta) alla traiettoria tecnica definita dalla Commissione e/o di fondatezza delle motivazioni che giustificano uno scostamento, approvazione del Consiglio.

La fase di monitoraggio appare meno stringente di quella del PNRR, e se ne comprende il motivo, dal momento che si tratta comunque di Piani che gravano sulla spesa nazionale e non sul debito comune europeo. In ogni caso, la relazione annuale a cui sono tenuti gli Stati in percorso di rientro prevede non solo la verifica della spesa netta, ma anche l'illustrazione delle iniziative volte a dare attuazione alla parte di riforme e investimenti previsti dal Piano. Rilevante è il fatto che il Piano di rientro vincola in qualche misura anche eventuali successivi governi. Difatti, il sistema è tale che esso possa essere modificato anche per un cambio di maggioranza parlamentare, la quale tuttavia è vincolata al divieto di rinvio o riduzione dello sforzo di aggiustamento iniziale.

Anche nel funzionamento del braccio correttivo, le modifiche al Patto di stabilità vanno nel senso da un lato di definire con più certezza le variabili iniziali di valutazione, dall'altro di aumentare i margini di flessibilità. Oltre a mantenere la procedura per deficit eccessivo, viene infatti rafforzata quella per debito eccessivo, sulla base di deviazioni registrate nel conto di controllo che superano lo 0,3% del Pil ogni anno o lo 0,6% complessivamente o se il rapporto debito/Pil supera il 60%. Le deviazioni riguardano la differenza tra gli obiettivi di spesa primaria netta e i risultati effettivi, verificati sulla base dei dati a consuntivo dell'anno precedente certificati da Eurostat.

---

<sup>73</sup> Da ultimo e specificamente, C. Fasone, *European economic governance and parliamentary representation. What place for the European parliament*, in *European Law Journal*, 2, 20, 2014, p. 164 ss.; E. Bressanelli, N. Chelotti, *The European Parliament and economic governance: Explaining a case of limited influence*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1, 25, 2018, p. 72 ss.

<sup>74</sup> T.P. Wóznickowski, A. Maatsch, E. Miklin, *Rising to a challenge? Ten years of parliamentary accountability of the European Semester*, in *Politics and Governance*, 9, 3, 2021, p. 96.

<sup>75</sup> Per una riconduzione sia del Consiglio e del Consiglio europeo che della Commissione e delle agenzie e comitati a un'unica manifestazione di potere esecutivo v. J. Trondal, *An emergent European Executive Order*, Oxford University Press, Oxford, 2010, Nugnes, cit., p. 2.

<sup>76</sup> In ogni caso, già con la prima modifica la Commissione aveva ottenuto un ruolo di maggior peso e discrezionalità, come sottolineato anche da Nugnes, cit., p. 3.

Al rigore di questo momento iniziale corrisponde tuttavia la possibilità per la Commissione di tenere conto di una serie di fattori indicati nella relazione che, entro il 30 aprile di ogni anno, gli Stati devono inviare alla Commissione e al Consiglio sullo stato di attuazione del Piano di rientro. Tale relazione tiene conto dell'andamento della spesa primaria netta e dell'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso presentati e in base ad essa la Commissione può decidere se proporre di aprire o no una procedura per disavanzi eccessivi. Tra gli elementi mitiganti, ci sono gli investimenti nella difesa e i progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti progettati nei PNRR, nonché gli investimenti già decisi in precedenza<sup>77</sup>. In generale, il sistema di controllo per i paesi in procedura di infrazione è più differenziato e personalizzato di prima nel distinguere il rischio da debito.

Il calendario del Semestre resta invece invariato rispetto alle modifiche del Patto. La sorveglianza rimane annuale con la presentazione della Relazione sullo stato di avanzamento dei Piani di rientro (o di stabilità).

Oltre al metodo, è la stessa filosofia del Next Generation EU a essere riproposta con la riforma del Patto<sup>78</sup>. Con essa, si pone enfasi alla flessibilità e alle ragioni della spesa pubblica, non attraverso la regole della *golden rule* ma sulla formula di un programma di investimenti condiviso tra i governi nazionali e gli organi espressivi dell'esecutivo europeo (Commissione e Consiglio), nonché al conseguente cronoprogramma attuativo dei Piani di rientro, con la valorizzazione del monitoraggio della Commissione e l'esaurimento dei margini di discrezionalità degli esecutivi nazionali nelle politiche di bilancio per gli anni di vigenza dei Piani stessi.

La formulazione finale delle modifiche al Patto, che, come si è visto, ha abbandonato l'idea di una valutazione delle politiche di bilancio esclusivamente "negoziale", basata sulla sostenibilità del debito e senza salvaguardie generali (come da prima proposta della Commissione), equivale a un elemento di scetticismo verso una "piennerizzazione", se così si può dire, delle politiche di bilancio nazionali, o, per generalizzare, verso un modello basato esclusivamente sulla combinazione tra «debt sustainability and national ownership»<sup>79</sup>.

Pertanto, se il Next Generation ha rappresentato un deciso salto politico-economico che ha rotto alcuni tabù in materia di spesa pubblica, sembra comunque difficile vedere all'orizzonte un metodo di coordinamento delle politiche di bilancio costruito pienamente sulla falsariga del metodo di governo del PNRR, così come sembra difficile per il momento immaginare un bilancio comunitario potenziato attraverso la normalizzazione del ricorso al debito comune, con quel che ne consegue dal punto di vista istituzionale. Tuttavia, sembra meno difficile anti-vedere un ricorso "volta per volta" agli strumenti giuridici e economici modulati secondo il modello del NGEU, i quali, nel lungo termine, possano anche «aprire la porta a un'importante confronto sulla politica di bilancio dell'Unione europea e sull'adeguata fornitura di beni pubblici

---

<sup>77</sup> La procedura per disavanzi eccessivi basata sul criterio del deficit invece è sostanzialmente invariata. La novità più rilevante è il fatto che, fino al 2027, nella valutazione del percorso di aggiustamento sono scomutate le spese per interessi sul debito. Si è trattato, nella realtà dei negoziati politici, di uno "scambio" tra i paesi frugali e quelli a maggior debito per la reintroduzione delle clausole numeriche.

<sup>78</sup> In questi termini G. Pisauro, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Mulino*, 2, 2024, cit., p. 114.

<sup>79</sup> Così M. Messori, *New EU fiscal rules in light of contract theory: improvements and unsolved problems*, Institute for European Policymaking, Policy Brief, gennaio 2024, p. 4.

europei»<sup>80</sup>. Così, in fondo, è già stato per il RePowerEU, così si discute per la spesa per la difesa.

D'altro lato, la modifica del Patto, questa sì di portata generale, poggia proprio - come si è visto - sulla valorizzazione della dimensione negoziale tra l'Unione (o, meglio, la Commissione e il Consiglio) e i singoli Stati. In definitiva, sulla valorizzazione di un indirizzo politico condiviso tra il livello europeo e quello nazionale che, proprio per questa condivisione, richiede - come categoria costituzionalistica - una riflessione aggiornata nei suoi elementi caratterizzanti, soggettivi e oggettivi<sup>81</sup>.

## 7. La modifica del Patto di stabilità e gli equilibri istituzionali euro-nazionali

Tanto la dottrina quanto le posizioni politiche degli Stati membri sono divisi nel giudizio sulla modifica del Patto: vi è chi sottolinea l'opportuna riduzione delle rigidità del braccio preventivo, chi ritiene che il compromesso finale tra flessibilità e clausole numeriche non sia ben amalgamato, e chi infine ritiene che il nuovo sistema aggiunga ai criteri quantitativi una discrezionalità tale da esasperare l'etero-direzione delle istituzioni europee. Una eterodirezione la cui provenienza viene talora ricondotta alla Commissione, già oggetto di forti critiche, non solo in Italia, talaltra al metodo intergovernativo, e quindi alla dimensione "consiliare" degli esecutivi nazionali, con le opacità che mal celano le posizioni di forza di alcuni governi (Stati) su altri<sup>82</sup>.

Una visione "nazionalista" della riforma del Patto che sottolinei, stigmatizzandola, l'influenza della volontà europea rispetto alla sovranità statale, la quale nel bilancio trova storicamente la sua massima espressione, rischia però di scontare un doppio difetto di realismo.

Dal punto di vista politico (e, conseguentemente, costituzionale), il Patto di stabilità e le sue modifiche, come ogni tappa del percorso di integrazione europea, è frutto di indirizzi di massima del Consiglio, e quindi degli Stati membri. Il metodo intergovernativo prescelto e la sovrapposizione, per la zona euro, del Vertice euro ha portato a una prevalenza della espressione di volontà dei governi nazionali su quella delle istituzioni europee<sup>83</sup>. È innegabile, per non dire inevitabile, il peso degli Stati più forti in tale consesso, ma è difficile comunque non crederlo come un tavolo di negoziazioni. Se si vuole, con una punta di cinico realismo, la

---

<sup>80</sup> E. Jones, Funcas SEFO, *Europe's new regime for macroeconomic policy coordination: A first look*, 1, 2024, p. 11.

<sup>81</sup> M. Dani, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, 630 ss; F. Bilancia, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021.

<sup>82</sup> Per una utile sintesi delle critiche al Semestre europeo (con relativa rassegna bibliografica) v. A. Verdun, J. Zeitlin, *Introduction: the European Semestre as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 2, 2017, p. 139, secondo cui esse si sviluppano lungo tre assi: economico e sociale, sovranazionale e intergovernativo, tecnocratico e democratico. Per l'Italia, v. L. Bartolucci, *Il percorso della riforma del patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" patto)*, in *Diritti comparati*, 8 gennaio 2024, Messori, cit. m Bursi, cit.; Pisauo, cit.; A. Francescangeli, G. Gioia, *Il nuovo patto di stabilità e crescita. Much ado about (almost) nothing*, in *Diritti comparati*, 27 maggio 2024.

<sup>83</sup> S. Fabbrini, *After the Euro Crisis: a New Paradigme on the Integration of Europe*, paper, 18 marzo 2014.



«fiscal governance è essenzialmente un sistema di pressione tra pari tra gli Stati membri organizzati in Consiglio sotto l'impulso della Commissione»<sup>84</sup>. Alla riluttanza dei “frugali” fanno costantemente da contraltare le esigenze e le richieste dei paesi con maggior esposizione debitoria. L'adozione del Next Generation EU è stata avviata da una proposta di nove Stati, tra cui quelli più in difficoltà nell'affrontare la pandemia per motivi contingenti di virulenza del Covid ma anche per motivi più strutturali di condizioni finanziarie, di istituire un fondo specifico nel bilancio UE finanziato con l'emissione di debito comune, fatta propria, e quindi resa possibile, dalla Germania, allora guidata da Angela Merkel<sup>85</sup>. Anche la riforma del Patto parte dalle esigenze dei paesi con maggiore esposizione debitoria e arriva a un punto d'accordo in cui, come si è visto, sono state ripristinate clausole di salvaguardia comuni, in un contesto tuttavia di maggior differenziazione tra livelli di rischio di debito, nonché di maggior considerazione sia delle necessità dei singoli Stati che degli impegni per un aggiustamento dei conti<sup>86</sup>. Sembra quindi necessario non sottovalutare come le regole europee vengono effettivamente individuate. Non solo nel dialogo tra le istituzioni europee, ma anche nei negoziati tra gli Stati all'interno del Consiglio, Stati i quali, come insegna la Brexit, possono sempre decidere di rifiutare le regole del gioco e uscire dal campo.

D'altra parte, la convergenza dei bilanci sembra un percorso ineluttabile, se si vuole essere parte dello stesso club beneficiando di un mercato comune e di una Unione monetaria comune<sup>87</sup>. Dal Trattato di Maastricht, il diritto originario dell'Unione richiede che gli Stati membri non abbiano deficit pubblici eccessivi (art. 104C, ora 126 TFUE), e lo richiede proprio perché far parte di una comunità monetaria e economica comporta impegni comuni per evitare che politiche di bilancio rilassate di uno o più Stati incidano negativamente sugli altri paesi aderenti allo stesso club. L'obiettivo di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza di cui all'art. 119.3 TFUE (già 4 TCE) poggia su politiche di «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti sostenibile» e una efficace allocazione delle risorse (art. 120 TFUE, già 98 TCE). Per l'Eurozona, ancor più, una moneta stabile poggia necessariamente su una stabilità economico-finanziaria, che richiede, ai sensi del Trattato,

---

<sup>84</sup> L. Pench, *The new Stability and Growth Pact: Innovation and Continuity in the Light of Next Generation EU*, in F. Fabbrini, C. Petit (a cura di), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Elgar 2024, il quale prosegue che «ciò riflette il basilare compromesso politico che sottosta alla creazione dell'Unione economica e monetaria, dove la centralizzazione della politica monetaria nelle mani di una vera e propria istituzione “federale”», la Banca centrale europea, non è stata accompagnata da uno sviluppo parallelo in altre aree (traduzione mia).

<sup>85</sup> Lettera dei capi di governo di Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Portogallo, Irlanda, Slovenia e Lussemburgo al Presidente del Consiglio europeo Michel del 25 marzo 2020, *L'Europa adotti strumenti comuni, anche sul debito*.

<sup>86</sup> Della bontà di questo punto di mediazione dubitano G. Pisauro, nel ritenere che sia un sistema ibrido che non corregge i difetti del precedente, cit., spec. p. 117; Buti, Messori. Diversamente, v. L.R. Pench, *The new Stability and Growth Pact: innovation and continuity in the light of NexGenerationEU*, in F. Fabbrini, C.A. Petit (a cura di), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Elgar, Cheltenham, 2024, p. 300 ss. Per una ricostruzione delle modifiche, dalla proposta originaria alla definitiva, v. Z. Darvas, L. Welslau, J. Zettelmeyer, *The implications of the European Union's new fiscal rules*, Policy Brief 10/2024, Bruegel, 2024; M. Bursi, *On the hobbled reform*, cit.

<sup>87</sup> Le procedure di bilancio sono state già riconosciute come “procedimenti parlamentari euro-nazionali”. Così N. Lupo, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Napoli, 2022.

bilanci nazionali in pareggio, salva la flessibilità necessaria nei momenti avversi del ciclo economico (artt. 310 e 126 TFUE, già 268 e 104 TCE).

Si fa peraltro fatica a immaginare come la critica a un sistema di *governance* economica troppo concentrato sulle clausole numeriche e sulla cd. austerità possa evolvere nella critica a una *governance* ancor più “politica” e quindi limitativa della sovranità statale, come tradizionalmente concepita. Delle due l’una: o si perora la causa di un passo indietro rispetto all’integrazione europea, o pare difficile non dover accettare un più ampio e profondo coordinamento delle politiche pubbliche, non solo di bilancio, che tengano conto delle esigenze di solidarietà, oltre che di stabilità economico-monetaria<sup>88</sup>, e che recuperino, in tal modo, il ruolo della politica sulla tecnica<sup>89</sup>.

L’altro difetto di realismo dipende dal fatto che le modifiche al Patto di stabilità sembrano in realtà rafforzare, più che il vincolo o forse meglio i vincoli esterni, la capacità di dialogo bilaterale tra ogni singolo Stato membro e la Commissione. Si vedrà quanto questo meccanismo funzioni, ma - almeno sulla carta - esso sembra accogliere l’insegnamento tratto dal metodo dei Piani nazionali di ripresa e resilienza che valorizza, anziché mortificare, la capacità di confronto tra gli Stati e l’Unione, in particolare tra gli esecutivi e la Commissione.

Si è già detto che la proposta iniziale della Commissione assomigliava molto a una versione del Patto in modalità PNRR, con l’idea di piani nazionali negoziati nella prospettiva della sostenibilità del debito, senza salvaguardie numeriche. Si è anche detto come la versione finale delle modifiche abbia stemperato tale approccio ripristinando alcune di queste ultime e quindi sovrapponendo una forma negoziata di Piani di rientro a una forma generale di monitoraggio che ha recuperato in parte il senso e il valore dei criteri quantitativi tipici del vecchio Patto. In ogni caso, come si è detto, la filosofia e il metodo del PNRR sembrano avere ispirato la riforma.

E proprio questo elemento sposta la critica, più che sul rafforzamento della dimensione europea a scapito di quella nazionale, sul mantenimento di un equilibrio del circuito politico come rispettoso degli equilibri tra esecutivo e assemblee rappresentative.

Mettendo insieme le due questioni - la distribuzione della decisione politica tra gli Stati e l’UE da un lato, e tra gli organi interni ai due livelli dall’altro -, l’istituzione del Next Generation EU e la modifica del Patto di stabilità sembrano portare verso un duplice equilibrio ancora tutto da chiarire e solo in apparenza sbilanciato verso l’Unione e, in particolare, la Commissione.

Quanto al primo equilibrio, gli Stati membri chiaramente non sono sovrani, nel senso tradizionale del termine, né delle politiche di investimento finanziate dall’Unione né delle politiche di bilancio statali, ma non è nemmeno possibile dire che siano le istituzioni europee a dirigerli dall’esterno. Al di là della questione della *kompetenz-kompetenz*<sup>90</sup>, nello specifico è proprio il meccanismo dei Piani di rientro previsto dal nuovo Patto a rafforzare la capacità di

---

<sup>88</sup> C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016.

<sup>89</sup> Sulla difficoltà di fondo di uscire dalla dicotomia tra europeismo incondizionato e nazionalismo strisciante v., in prospettiva storica, R. Gualtieri, *L’Europa come vincolo esterno*, in P. Craveri, A. Varsori, *L’Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.

<sup>90</sup> Si tratta del principio secondo cui gli Stati sono comunque i depositari finali della sovranità avendo la competenza a determinare quali siano le competenze dell’Unione, sottolineato dal Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza *Lissabon Urteil*, 2 BVE 2/08.

negoziante individuale (persuasione) degli Stati. Quanto al secondo, la Commissione in entrambi i casi gioca un ruolo centrale, ma l'impulso e il coordinamento è pur sempre deciso dagli Stati membri nella doppia sede del Consiglio e del Consiglio europeo. Ai sensi dell'art. 121 TFUE (già 99 TCE), gli indirizzi di massima sono il frutto di un rimbalzo tra i due organi, di cui il Parlamento è solo informato. La Commissione è invece il fulcro della gestione della sorveglianza multilaterale e delle procedure del braccio preventivo e correttivo. Da un lato, è organo tecnico e vigilante, come dimostra, nel nuovo sistema preventivo, l'elaborazione della traiettoria. Dall'altro, però, è anche organo rappresentativo della volontà dell'Unione nelle interlocuzioni con gli Stati. Quelle interlocuzioni, come si è visto, ora enfatizzate dal nuovo Patto di stabilità, nelle quali, appunto, torna in gioco la capacità dei governi nazionali di dialogare, persuadere, negoziare con la Commissione. In uno, di esercitare, gli uni e l'altra, il loro potere politico. D'altra parte, il coordinamento delle politiche economiche è, ai sensi dell'art. 121 TFUE, competenza del Consiglio, di talché essa è affidata al sistema intergovernativo<sup>91</sup>. Un metodo esasperato dall'istituzionalizzazione, ad opera del *Fiscal* compact, del Vertice euro, che riunisce i capi di Stato e di governo degli Stati euro e la Commissione, «i cui condizionamenti di politica economica sono assimilabili a quelli del Consiglio europeo»<sup>92</sup>. Pur quindi nel maggior ruolo affidato al Consiglio rispetto a quanto non avviene nel caso dei PNRR, si fatica a non riconoscere, nel nuovo Patto di stabilità (così come nel procedimento relativo ai PNRR) un ampliamento dei poteri e del ruolo della Commissione, alla quale già con il precedente sistema di *governance* economica venivano riconosciuti «ampi margini di discrezionalità politica anche in un settore, come quello del coordinamento delle politiche economiche, ove dovrebbe operare come braccio esecutivo del Consiglio»<sup>93</sup>. E ciò proprio grazie all'uso di quella flessibilità invocata dagli Stati membri che ha reso la Commissione custode, oltre che dei Trattati, della discrezionalità negoziale tra gli Stati e l'Europa. Si pensi, testualmente, alla previsione del *comply or explain* ora introdotta dal regolamento n. 2024/1263, art. 29, secondo cui «si presume che il Consiglio, di norma, segua le raccomandazioni e le proposte della Commissione o esponga pubblicamente la propria posizione».

Visto nel suo insieme, più che a una esasperazione dell'idea di vincolo esterno o di etero-direzione delle politiche (di bilancio e non solo) nazionali, o ancora di sviluppo di un indirizzo politico europeo da cui dipendono (per molti: a cui soggiacciono) quelli statali, questo movimento sembra condurre a mescolare le acque dell'indirizzo politico nazionale e europeo con un metodo di governo<sup>94</sup> capace di generare un'attività di governo, un indirizzo politico se si vuole, condiviso bilateralmente tra gli Stati e l'Unione. Si tratta di una questione già ampia-

---

<sup>91</sup> Sul metodo intergovernativo scelto per il coordinamento delle politiche economiche, S. Cafaro, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001; L.S. Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, Passigli, 2013.

<sup>92</sup> F. Nugnes, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, p. 2.

<sup>93</sup> C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 1, 2018, p. 14.

<sup>94</sup> N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022.

mente rilevata dalla dottrina, nei termini, appunto, di metodo di governo o di *multilevel governance*<sup>95</sup>, in cui la combinazione di *hard* e *soft law*, il coinvolgimento trasversale di elementi soggettivi e oggettivi diversi (istituzioni tecnocratiche e politiche, metodo sovranazionale e intergovernativo, fattori sociali e fattori economici) rendono difficile inquadrare la materia nelle categorie note dei procedimenti (amministrativi e legislativi) e delle forme di governo. Una difficoltà ora, si direbbe, aumentata poiché al metodo sovranazionale e intergovernativo si aggiunge una istituzionalizzazione del metodo di negoziazione bilaterale sperimentato con i Piani nazionali di ripresa e resilienza e confermato con le nuove regole del Patto.

Proprio per questo, inquadrare questo metodo o questa *governance* nel solco delle considerazioni dell'indirizzo politico vorrebbe provare a contribuire a evidenziarne, in questo contesto di rafforzamento del dialogo bilaterale tra il livello statale e quello europeo, i punti di luce e le zone d'ombra nella prospettiva costituzionale.

Uno sviluppo del genere di questo metodo, se da un lato tranquillizza circa la capacità degli Stati di contare ancora qualcosa, dall'altro pone infatti delle domande importanti: una relativa al rapporto tra il livello europeo e quello nazionale e l'altra relativa al ruolo delle assemblee legislative all'interno dei due circuiti politici (nazionali e europeo).

Quanto alla prima, sebbene il principio della *kompetenz-kompetenz* sia utile a ricordare chi sono i "signori dei trattati" e per quanto il Regno Unito abbia dimostrato che l'Unione è ancora, dal punto di vista costituzionale, un ordinamento su base volontaria, è evidente che l'attribuzione di alcune competenze, a partire da quella monetaria per l'area euro, abbia definitivamente segnato, se non un vero e proprio punto di non ritorno, una direzione politica verso obiettivi a cui è difficile per gli Stati rinunciare.

Proprio come previsto da Schuman nella celebre dichiarazione del 1950<sup>96</sup>, obiettivi circoscritti hanno generato politiche più ambiziose ed estese, confermando la lungimiranza dell'approccio funzionalista: l'unione monetaria ha bisogno di stabilità e sostenibilità economica, la libertà di circolazione delle persone ha bisogno di una base comune di tutela dei diritti. Tuttavia, le ambizioni solidaristiche dell'Europa si sono gradualmente espanse a tal punto che le competenze dell'Unione sono passate dal dover essere chiaramente distribuite, limitate e proporzionate a una sovrapposizione con quelle statali, rischiando una sorta di implosione dello stesso modello funzionalista. Rispetto all'ordine europeo previsto dai trattati, sembra essere venuto meno quel principio di attribuzione che è un aspetto fondamentale della *rule of law* europea. E se è vero, come prevede Jean Monnet, che l'Europa è «la somma delle soluzioni alle crisi che ha dovuto affrontare», le ultime crisi, da quella dei debiti sovrani fino a quella pandemica e inflazionistica, hanno ingrandito senza soluzione di continuità una dimensione politica, in cui si muovono anche le istituzioni tecniche, che fatica a entrare nell'abito confezionato dalla dimensione giuridica. L'ampliamento del ruolo della BCE da garante della stabilità monetaria a prestatore di ultima istanza<sup>97</sup>, l'invenzione di un programma di indebitamento co-

---

<sup>95</sup> Per quest'ultima definizione, v. P.J. Cardwell, M.P. Granger, *Research handbook on the politics of EU law*, Elgar, 2020.

<sup>96</sup> Dichiarazione alla stampa, 9 maggio 1950.

<sup>97</sup> Sulla condizionalità dei programmi di assistenza finanziaria, v. A. Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit.

mune come il Next Generation EU, la normativizzazione delle raccomandazioni e, ora, il rafforzamento di un metodo negoziale bilaterale tra esecutivi all'interno del Patto di stabilità sono solo i più manifesti esempi di una scelta politica di interpretare in maniera espansiva l'armamentario giuridico europeo, a partire dalle medesime basi giuridiche dei Trattati e "stirando" l'approccio funzionalista<sup>98</sup>. In maniera più sottile, ma non meno - anzi forse più - rilevante nella riflessione costituzionalista, ne è esempio anche il ruolo della Corte di giustizia come vera e propria corte costituzionale, più che come semplice interprete del diritto. Per le tematiche che qui interessano, si pensi alla ben nota sentenza *Pringle*, in cui la Corte di Giustizia si è spinta verso una interpretazione teleologicamente orientata dell'art. 125 TFUE, per concludere che sono vietati solo i meccanismi di assistenza finanziaria che hanno un effetto di "azzardo morale" verso politiche di bilancio rilassate<sup>99</sup>; o alla sentenza *Gauweiler*, che ha ritenuto legittima la possibilità per la BCE di acquistare titoli sul mercato secondario, poiché finalizzata a garantire la stabilità dei prezzi<sup>100</sup>.

Questa in fondo era l'ambizione che Schuman esprime nella dichiarazione del 9 maggio 1950, dove si immaginava che la Comunità iniziale del carbone e dell'acciaio avrebbe fatto tuttavia da grimaldello a una Federazione europea, termine che, in quel discorso, compare due volte. Ma se a questo punto si è arrivati, se la crisi pandemica ha rappresentato, forse ancor più della crisi dei debiti sovrani, un salto qualitativo verso una dimensione politica europea in cui la titolarità dell'indirizzo politico è condivisa in un metodo di governo nuovo, è necessario iniziare a riconoscere che l'Unione dei trattati, l'Unione come spazio normativo, ha bisogno di essere ripensata proprio per compiere quel salto, se vuole rendere costante l'emersione di un indirizzo politico condiviso. Il rischio, altrimenti, è che lo spazio politico euro-nazionale diventi uno spazio *extra ordinem* rispetto a quello giuridico-costituzionale<sup>101</sup>.

Si tratta di un impegno niente affatto ignorato, ma nemmeno scontato. Proposte sono state ampiamente avanzate, già all'indomani della crisi dei debiti sovrani, da parte degli stessi organi dell'Unione e di specifici gruppi di lavoro o soggetti incaricati. Da quelle volte al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, e quindi della dimensione sovranazionale, a quelle volte - per converso - al rafforzamento della dimensione intergovernativa, fino a quelle più tecniche volte a individuare soluzioni specifiche per la gestione dei bilanci<sup>102</sup>.

Se da anni l'Europa, gli Stati membri e i loro osservatori si interrogano, quindi, su come cucire un nuovo abito ad un'Unione che si è fatta grande, in particolare colmando la separazione tra politica monetaria e politiche economiche e fiscali, la pandemia ha di fatto dato delle

---

<sup>98</sup> Si noti in tal senso l'argomentare del Servizio studi del Consiglio dell'Unione europea, documento n. 9062/20 del 24 giugno 2020.

<sup>99</sup> CGUE, *Pringle v. Ireland*, C-370/12, e poi *Weiss*, C-493-17.

<sup>100</sup> CGUE, *Gauweiler*, C-62/14.

<sup>101</sup> Per il NGEU come fase di avvio della federalizzazione delle politiche economiche nell'Unione europea, v. Federico Fabbrini, *EU Fiscal Capacity*, Oxford University Press 2022, spec. p. 60 ss.

<sup>102</sup> V. tra i rapporti più rilevanti quello del 2017 ad opera Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie coordinamento da Mario Monti (su cui C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 1, 2018, spec. par. 6). Tra i più recenti, v. Il rapporto sulla competitività di Mario Draghi (2024), a quello sul futuro del mercato unico europeo di Enrico Letta (2024). Con specifico riferimento alla gestione dei debiti, v. la proposta per un'Agenzia del debito di C-H. Weymuller, G. Lorenzoni, F. Giavazzi, V. Guerrieri, L. D'Amico, *Revising the European Fiscal Framework*, Cepr, 2022.

soluzioni che necessitano, se le si vuole consolidare, di un momento ri-fondativo e ri-legittimante che dia agibilità al circuito politico di entrambi i livelli, europeo e nazionale.

La questione non riguarda semplicemente la possibilità di colmare la divisione tra la politica monetaria e le politiche economiche degli Stati. Né di guidare la devoluzione di attribuzioni e poteri alle istituzioni europee, secondo semplicemente l'approccio funzionalista. Tale è la dimensione politica di tali attribuzioni che la questione riguarda, ancor prima, l'idea di forma di governo, e quindi di titolarità dell'indirizzo politico, che gli Stati vogliono dare all'Unione. L'esito elettorale del giugno scorso e la conferma di un secondo mandato a Ursula von der Leyen daranno con ogni probabilità agio a questo percorso di maggior integrazione tra indirizzo politico a livello statale e a livello europeo, di cui il rafforzamento del Semestre e la creazione del Next Generation EU sono solo due macro-esempi. Certo è che proseguire questa strada in un immutato contesto di competenze e attribuzioni rischia - sul piano costituzionale - da un lato di impedire di riconoscere la dimensione politica delle scelte e dei loro processi di formazione, dall'altro, conseguentemente, di alimentare la disaffezione e la diffidenza verso le istituzioni unitarie, viste impropriamente come oscuri burattinai che dietro le quinte tirano i fili delle decisioni politiche statali.

In particolare, la centralità sia delle istituzioni politiche ma non direttamente rappresentative sia delle istituzioni tecniche, come la BCE, si riflette sulla marginalizzazione delle assemblee parlamentari, al punto da individuare nell'Unione un federalismo esecutivo post-democratico<sup>103</sup>. Si tratta, come ben noto, di una questione ampiamente stigmatizzata dalla dottrina<sup>104</sup>, ma altresì colta ai massimi livelli istituzionali. Si pensi solo al "dialogo" tra le Corti: a fronte della sponda fornita dalla Corte di giustizia all'evoluzione della governance economica e finanziaria dell'Unione, le Corti nazionali, in particolare quella tedesca, hanno richiamato la necessità di ribilanciare il circuito decisionale attraverso un maggior coinvolgimento delle assemblee legislative nazionali<sup>105</sup>.

La questione tocca, come noto, non solo i Parlamenti degli Stati, ma lo stesso Parlamento europeo, che, pur rafforzato in generale, è sostanzialmente escluso dalla dimensione intergovernativa in cui si definiscono le priorità strategiche nell'ambito del Semestre, le raccomandazioni per paese e le decisioni prese all'interno del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità<sup>106</sup>.

Da un lato, e ciò vale soprattutto per il Parlamento europeo, occorre ammettere che il tradizionale modello parlamentare non è sostenibile (e replicabile, a livello europeo) nelle attuali forme democratiche, ammesso che abbia mai davvero conosciuto una stagione d'oro

---

<sup>103</sup> J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2021.

<sup>104</sup> Per la più recente italiana, v. E. Cavasino, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Guazzarotti, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Bergonzini, Borelli, Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016.

<sup>105</sup> BVG, 2 BvR 987/2010; 2 BvE 8/11, 2BvR 1390/12, su cui v. C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2014; F. Pedrini, *La sistematica della costituzione finanziaria tedesca e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015; C. Caruso, M. Morvillo, *Economic governance and budgetary rules in the European context*. V. anche Corte suprema dell'Estonia, sentenza del 12 luglio 2012, Consiglio costituzionale francese, n. 2012-653 DC.

<sup>106</sup> Cfr. A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in (a cura di) F. Lanchester, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, 2015.

nell'epoca delle democrazie contemporanee. Così come, e in maniera collegata, è possibile che queste non abbiano ancora pienamente esplorato e utilizzato a pieno le opportunità e i poteri di indirizzo e controllo loro conferiti, ad esempio prevedendo forme di controllo congiunto con la Commissione<sup>107</sup>. Guardando al dialogo tra i livelli legislativi, c'è chi ha già definito «deludente» la cooperazione interparlamentare prevista dall'art. 13 del Fiscal compact<sup>108</sup>, che non è rafforzata con le nuove regole. Mentre è stato mostrato come l'iter di approvazione del Dispositivo per la ripresa rechi segnali di una maggiore consapevolezza acquisita dal Parlamento degli strumenti a sua disposizione, oltre che del ruolo di garante dei principi democratici dell'Unione, pur in un contesto di sostanziale marginalizzazione nella fase attuativa del Next Generation EU<sup>109</sup>.

Guardando invece al parlamento italiano, la riduzione della funzione di indirizzo rispetto alla funzione di impulso del Consiglio europeo non è stata ancora pienamente compensata dalla funzione di controllo. Così, ad esempio, non è ancora stata attuata la riserva regolamentare di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012 che, modificando l'art. 81 Cost. con l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio, aveva previsto anche la possibilità che le Camere disciplinassero le modalità di controllo sulla finanza pubblica<sup>110</sup>. Lo stesso si può dire della opportunità di equilibrare la sessione di bilancio con il calendario comune per non mortificare le prerogative dei singoli parlamentari, come richiesto dalla Corte Costituzionale a partire dall'ordinanza n. 17/2019. La legge sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea ha rafforzato gli obblighi di informazione del governo al parlamento e di controllo di quest'ultimo sui processi decisionali europei<sup>111</sup>, ma si ha l'impressione che - posto il mutamento di ruolo del parlamento dovuto all'integrazione europea - il circuito politico nazionale si adagi in una sorta di atteggiamento vittimistico che gli consente di nascondersi dietro quel che deve fare in quanto obbligato dai vincoli sovranazionali, soprattutto quando sono in gioco quelli di spesa. Ciò tuttavia sembra avere poco a che fare con la limitatezza del ruolo loro assegnato, quanto piuttosto con la selezione della classe

---

<sup>107</sup> Così suggerisce C. Fasone, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2024, p. 446. V. anche sull'inerzia del sistema parlamentare nell'immaginare forme nuove di intervento, N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1, 2024, p. 170 ss.

<sup>108</sup> Così N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 113. V. anche A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel "trattato internazionale" europeo*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2012. Più in generale, sulle potenzialità inesplorate, Nugnes, cit., spec. pp. 7-12.

<sup>109</sup> Il riferimento in particolare è alla battaglia condotta dal Parlamento per l'inserimento del rispetto della rule of law come criterio di condizionalità. La ricostruzione delle tappe del ruolo del Parlamento nella predisposizione degli strumenti di lotta alla pandemia è in C. Fasone, *Fighting back? the role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 28, p. 368 ss.

<sup>110</sup> E. Griglio, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*; N. Lupo, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>111</sup> A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, G. Rivoecchi, *Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2012; M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013.

parlamentare da un lato e con la necessità delle nostre democrazie, quella europea compresa, di competenze qualificate che faticano a trovare integrazione e coordinamento con il personale politico<sup>112</sup>. Si tratta, tuttavia, di un tema e un problema più generale delle democrazie contemporanee, che anzi, se lo si individuasse nelle sue più realistiche coordinate all'interno dei principali procedimenti euro-nazionali, potrebbe trovare soluzioni empiriche e concrete utili a rafforzare le nostre democrazie, senza rinnegarne le loro evoluzioni.

Nel dibattito politico la reversibilità dell'Europa e dell'euro non è un tabù, per quanto - in questo momento - non sia più nemmeno un tema all'ordine del giorno dei partiti che un tempo la sostenevano<sup>113</sup>.

Proprio per questo, la convergenza verso un metodo euro-nazionale necessita una attenzione che si concentri, più che sulla messa in discussione del percorso in sé, sulle tracce della responsabilità politica in un contesto decisionale originale e sfuggente alle classiche forme di governo statali. Sulle tracce, quindi, dell'indirizzo politico. È un dato di fatto il rafforzamento di un *intensive transgovernmentalism*<sup>114</sup>, in cui la negoziazione politica tra governi, con inevitabili dinamiche di *consensus building*, si concilia con il protagonismo, in fase esecutiva, della Commissione e con il ruolo esondante della BCE nella politica monetaria. A questo dato di fatto, deve corrispondere, anche nella giuspubblicistica, un'indagine a tutto campo sugli effetti costituzionali, utile a immaginare, più che un ritorno alle origini, un adeguamento prospettico delle categorie dottrinarie<sup>115</sup>, per non disperdere il patrimonio dei principi del costituzionalismo moderno, a partire da quello del *check and balance* e della distribuzione dell'attività di indirizzo all'interno del circuito politico.

---

<sup>112</sup> In questo senso spicca l'importanza che l'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge n. 234/2012 proprio nell'ottica appena detta di un rinnovamento delle modalità di partecipazione dei parlamenti degli Stati membri al coordinamento delle politiche di bilancio e fiscali, è riuscito a ritagliarsi anche nel dibattito pubblico italiano, oltre quindi il dialogo (o il mancato dialogo...) con gli eletti. V. M.P. Chiti, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*; E. Griglio, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013.

<sup>113</sup> Si pensi, per l'Italia, alle dichiarazioni di Giorgia Meloni prima di diventare Presidente del Consiglio e al movimento politico, Italexit. Dal punto di vista costituzionale, sulla irreversibilità del percorso di integrazione v. N. Lupo, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Il Costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 2022, spec. pp. 488-489.

<sup>114</sup> M. Hillebrandt, S. Novak, *Integration without transparency? Reliance on the space to thing in the European Council and Council*, in *Journal of European Integration*, 5, 2016.

<sup>115</sup> Un elemento originale dal punto di vista della responsabilità, che qui si vuole solo accennare, è quello della valorizzazione delle forme di controllo sull'efficacia delle misure adottate e di valutazione delle politiche pubbliche, che sembra alla base sia dei PNRR che dei Piani di rientro. In entrambi i casi, gli impegni che lo Stato presenta devono essere pianificati e verificabili anche attraverso l'individuazione di indicatori per il monitoraggio.