



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E
INTERNAZIONALE**

TEORIA DELLO STATO E ISTITUZIONI POLITICHE COMPARATE

Ciclo XXXVI

**L'EVOLUZIONE DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA TRA
CONDIZIONALITA' E NUOVO CAMBIO DI PARADIGMA *POST-COVID***

Dottorando: Rosario Strabone

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Paola Piciacchia

Co-Tutor: Chiar.mo Prof. Stefano Ceccanti

ANNO ACCADEMICO
2022/2023

*A Ilaria,
Alla mia famiglia.*

L'EVOLUZIONE DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA TRA CONDIZIONALITA' E NUOVO CAMBIO DI PARADIGMA *POST- COVID*

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO I	14
Inquadramento giuridico ed evoluzione della <i>governance</i> economica europea: Dal mercato comune al Trattato di Lisbona	14
1. La nascita dell'unione economica e monetaria: dall'Atto unico europeo del 1987 ai c.d. parametri di Maastricht	14
2. Il Consiglio europeo di Hannover del 1988 e la creazione del Comitato Delors: la fase embrionale dell'unione economica e monetaria	16
3. Il Trattato di Maastricht e la struttura giuridica dell'EURO	19
4. L'Unione monetaria e il suo concreto funzionamento	25
4.2. L'organizzazione istituzionale del SEBC.....	27
4.3. L'indipendenza del SEBC dal circuito politico e la sua accountability	29
5. Il coordinamento dell'Unione economica	32
5.1. La disciplina della procedura per disavanzi eccessivi nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche.....	34
6. Il Patto di Stabilità e crescita del 1997 e l'esordio della <i>governance</i> economica della zona Euro	36
7. Segue. La riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005 (PSC-II)	41
8. Il Trattato di Lisbona, l'evoluzione del processo di integrazione economica europea e l'attivazione di canali di legittimazione democratica	43
CAPITOLO II	48
La crisi del debito sovrano e il rafforzamento delle regole della <i>Governance</i> economica tra strumenti emergenziali e tutela della democrazia parlamentare	48
I SEZIONE	48
1. La crisi economico-finanziaria e le sue ricadute sull'Unione europea: il valore della stabilità finanziaria e l'adozione di misure emergenziali.....	48
2. I primi strumenti emergenziali a tutela della stabilità finanziaria dell'Unione e l'esordio della condizionalità economico-finanziaria nell'Eurozona.	54

2.1. Emergenza finanziaria, condizionalità economica e involuzione del Costituzionalismo.....	60
3. Il Meccanismo europeo di Stabilità e la «costituzionalizzazione» del principio di condizionalità economica europea quale nuovo paradigma di governance dell’Unione.	66
3.1. A mo’ di appendice: Il Tribunale costituzionale sul Meccanismo Europeo di stabilità.....	73
II SEZIONE	77
La riforma della governance nell’Unione economica e monetaria e l’impatto sui processi democratici euro-nazionali.....	77
4. Premessa alla seconda sezione	77
5. Le fiscal rules e le “nuove” regole della governance economica.....	78
6. Il Patto di stabilità e crescita – III. La sorveglianza multilaterale e l’istituzione del «Semestre europeo».	81
6.1 Il calendario comune di bilancio e la sorveglianza sui progetti di bilancio	86
7. Il «braccio correttivo» del Patto di stabilità e crescita come modificato dal Six Pack.....	90
8. Il Fiscal Compact tra rafforzamento delle regole di bilancio e una rinnovata “centralità” dei Parlamenti nazionali.	93
CAPITOLO III	100
La Governance economica europea di fronte alla crisi pandemica: dalla sospensione del Patto di stabilità e crescita al <i>Next generation UE</i>. Un possibile cambio di paradigma a partire dalla condizionalità sulla <i>rule of law</i>	100
1. Introduzione.....	100
2. Il Next Generation UE nel quadro giuridico europeo	103
3. Il Recovery and facility resilience tra solidarietà e condizionalità	111
4. Condizionalità, Rule of law e la protezione degli interessi finanziari dell’Unione: un problema aperto	123
5. Il coordinamento della governance del NGEU e il ruolo del Parlamento europeo: un nuovo «metodo di governo»?.....	132
CAPITOLO IV	141
La riforma della Governance economica europea: nuove sfide e prospettive future	141
1. Introduzione.....	141
2. Il dibattito sulla riforma e i principali elementi sulla riforma.....	147

3. Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE	159
3.1 Il nuovo braccio preventivo e correttivo del Patto: la proposta di regolamento COM (2023)240 e la proposta di regolamento COM (2023)241	160
3.2 La proposta di Direttiva del Consiglio sui quadri di bilancio nazionali: il nuovo ruolo degli enti di bilancio indipendenti.....	170
4. Il ruolo del CESE nella riforma della governance economica europea e l'incentivo per il rafforzamento della dimensione sociale	172
5. L'apporto della cooperazione interparlamentare sulla nuova riforma della governance economica	177
6. L'accordo del 20 dicembre 2022 sulla riforma delle regole di bilancio verso il nuovo Patto di Stabilità e crescita: prospettive e criticità	181
7. La riforma del Patto di stabilità e crescita: occasione per rilanciare il processo di integrazione politica europea o un restyling dell'austerità?	195
CONCLUSIONI	199
BIBLIOGRAFIA	213

INTRODUZIONE

La presente introduzione, relativa alla tesi dottorato del curriculum *Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*, si prefigge l'obiettivo principale di delineare il percorso di ricerca e di studio intrapreso tre anni fa, introdurre le coordinate principali entro cui la medesima ricerca si è inserita e mettere in evidenza gli sviluppi e le riflessioni che hanno tracciato lo studio portato avanti.

Oggetto del presente lavoro di ricerca è il tema dell'evoluzione della *governance economica europea* dalle sue origini fino ai più recenti sviluppi, dovuti alla dilagante pandemia da Covid-19 che ha rimesso in discussione la precedente impalcatura giuridica della *governance economica* focalizzata, come noto, entro rigidi vincoli numerici che hanno imbrigliato l'azione dei Governi (e dei Parlamenti) in una fitta rete di severi parametri numerici. Qui il riferimento è all'introduzione delle c.d. *balance budget rules*, alla riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) condotta attraverso l'approvazione del *Six Pack* e *Two Pack* e all'approvazione nel 2012 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria. Misure che hanno introdotto regole e vincoli sempre più stringenti, mettendo a dura prova, come sottolineato da attenta dottrina¹, il nucleo centrale della sovranità degli Stati membri. È su questo ultimo punto, in particolare, che si cercherà di fornire un contributo esaustivo circa l'attuale spazio riservato alla sovranità dei paesi membri e al principio democratico, con particolare riguardo al ruolo esercitato dai Parlamenti e al loro contestuale spazio di azione nella dinamica istituzionale europea.

In particolare, il varo del *Fiscal Compact* e dei Regolamenti relativi ai c.d. *Six Pack* e *Two Pack* hanno, da un lato, radicalizzato la “nuova” governance economica europea imponendo inediti parametri e vincoli numerici e, dall'altro, messo “sotto stress” il controllo democratico sulla definizione delle politiche nell'ambito dell'Unione europea, oltre a limitare la possibilità per i Legislativi

¹ Cfr. A. SOMEK, Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today, in *European Law Journal*, Vol.21, n.3, 2015, p.342. L'A. nello specifico sostiene che le medesime riforme hanno fatto in modo che non sia più rintracciabile un «*nucleus of sovereignty left to the member States*».

nazionali di esercitare materialmente la loro influenza sui relativi contenuti. Sotto questo profilo, appare necessario, almeno nella prima parte del lavoro di ricerca, focalizzare l'attenzione sull'analisi delle fondamenta entro cui si è retta, almeno fino allo scoppio della pandemia, la struttura e il funzionamento della *governance economica europea*, per comprendere le effettive conseguenze di tali riforme sul controllo parlamentare (tema che verrà analizzato in un apposito capitolo in chiave comparata, tenendo conto dell'esperienza dell'ordinamento tedesco) e, più in generale, sui principi del Costituzionalismo contemporaneo.

Si darà conto, seguendo un approccio metodologico diacronico, di tutte le misure che hanno portato a compimento la *governance economica* e che hanno eroso, in maniera sempre più evidente, la potestà dei Paesi membri nella assunzione delle rispettive politiche di bilancio, a causa della sostanziale attrazione a livello europeo di ampie quote dei poteri di governo dell'economia.

L'incontrollabile ascesa dell'esecutivo euro-nazionale² e la contestuale riduzione delle competenze dei Parlamenti nazionali in materia di politica economica generale come risultato del trasferimento all'Unione impone all'interno del lavoro di ricerca il dovere di prendere in considerazione le diverse posizioni dottrinarie sul sostanziale accentramento del potere in materia economica e di bilancio da parte dell'UE e quali organi europei abbiano più di tutti goduto dei medesimi poteri. Posizioni che, da un lato, denunciano una maggiore concentrazione del potere all'interno dell'Unione lungo l'asse intergovernativo costituito dall'interazione Consiglio Ecofin- Commissione privilegiando un approccio di *intensive transgovernmentalism*³ con uno scarso, quasi assente, controllo parlamentare e contraddistinto da pratiche di c.d. *consensus building*, che hanno portato a pratiche di dominazione interstatale⁴; dall'altro, posizioni che si sono

² Cfr. A. MANZELLA – N. LUPO, Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni, Giappichelli, 2014; N. LUPO, Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell'UE: le diverse letture possibili, in *Rivista AIC*, n.3/2014

³ Cfr. M. HILLEBRANDT – S. NOVAK, *Integration without transparency? Reliance on the space to thing in the European Council and Council*, in *Journal of European Integration*, VOL. 38, n.5, 2016.

⁴ Cfr. S. FABBRINI, *from consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation*,

focalizzate sull'affermarsi di un “*nuovo sovranazionalismo*”⁵, in considerazione primariamente dei penetranti poteri di vigilanza esercitati dalla Commissione sui vincoli di bilancio, dell'introduzione del voto a maggioranza qualificata che ha reso l'organo esecutivo dell'Unione certamente più forte e del suo ruolo cruciale esercitato nell'ambito della procedura di controllo sugli squilibri macroeconomici. Inoltre, tale posizione tiene conto del crescente ruolo esercitato dalla BCE che, oggi più che mai, esercita un ruolo chiave nella definizione delle politiche monetarie, adottate in totale indipendenza e fuori da ogni qualsivoglia controllo democratico che hanno sicuramente ridotto le politiche economiche in subalternità rispetto alle politiche monetarie.

Lo studio e l'approfondimento delle medesime posizioni dottrinarie risultano centrali per valutare il processo di integrazione europea in materia di *governance economia* e il modo con cui i poteri delineati in capo alle Istituzioni Euro si siano delineati in rapporto all'evoluzione del rafforzamento multilivello degli Esecutivi. Vieppiù. L'analisi del processo di integrazione europea sotto il profilo della *Governance economica* sarà d'aiuto per comprendere le attuali dinamiche che stanno animando il dibattito sul futuro dell'Unione Europea ed il relativo rapporto con gli Stati membri.

Per meglio definire la rilevanza che sta assumendo oggi il dibattito giuridico (ed economico) sul futuro dell'Unione si porterà avanti uno studio analitico e critico sul rapporto tra Stati membri e Unione Europea alla luce dei Trattati UE. In particolare, verrà condotta una analisi storico-comparata tra Germania e Italia volta a tratteggiare quello che, ad avviso dello scrivente, risulta essere un dato importante nella ricostruzione critica del processo di integrazione economica europea, come risulta da una parte della dottrina⁶: «la diversità delle forme e dei modi con i quali i singoli Paesi hanno disciplinato le ricadute sul piano costituzionale e per ciò stesso ne sono parte costitutiva»⁷.

⁵ Cfr. M. W. BAUER – S. BECKER, *The Unexpected Winner Integration*, Vol. 36, n. 3, 2014.

⁶ Cfr. M. Esposito, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei “più uguali”*, in DPCE online, 2020/2, p. 2763.

⁷ Cfr. M. Esposito, op.cit., p. 2763.

Tale ricostruzione consentirà di dimostrare come, a partire dalla creazione del mercato unico culminato con l'approvazione del Trattato di Maastricht nel 1993, le diverse configurazioni costituzionali e, come nel caso dell'Italia, la mancata adozione di cautele costituzionali abbiano avuto pesanti ricadute sul piano della sovranità statale, privilegiando la posizione di quei Paesi, come la Germania, che intrapresero un percorso costituzionale di integrazione europea volto a consolidare la propria egemonia economica tradendo, dunque, quel valore espresso all'interno del Trattato di Maastricht del "*processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa*".

Il percorso di ricerca analizzerà la riforma costituzionale n. 1 del 2012 che si è resa protagonista sulla scena politico-istituzionale del nostro Paese dopo la c.d. crisi del debito, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Carta fondamentale. Tale analisi verrà condotta all'interno del lavoro di ricerca privilegiando un approccio critico fondato sul rapporto tra Costituzione materiale e formale. Lungi in questa sede, introduttiva del lavoro di ricerca, dal volere condurre una analisi dettagliata sarà sufficiente delineare le coordinate essenziali entro cui ci muoverà. In primo luogo, verrà definito il percorso che ha condotto il Legislatore costituzionale a dare attuazione alla riforma, per poi concentrarsi successivamente sugli effetti che tale riforma ha avuto sul piano dei rapporti con l'Unione Europea. L'introduzione di un nuovo (primo) comma all'art. 97 della Costituzione relativo alla sostenibilità del debito e l'introduzione del vincolo del pareggio strutturale di bilancio quale spazio riserva alla politica economica e di bilancio?

Se da un lato i vincoli europei apportati con le norme del *six pack* e del *two pack* hanno posto un freno alla tendenza politica di portare avanti misure di politica economica insostenibili e rese, mediante il Fiscal Compact, giustiziabili in sede giurisdizionale, dall'altro, l'introduzione in norme costituzionali di vincoli così stringenti impone una doverosa riflessione a partire dagli studi più rilevanti sul merito. Riflessione che terrà conto dell'evoluzione degli organi del sistema di governo nazionale e di come la subordinazione di questi ultimi agli organi e alle procedure dell'Unione Europea abbia inciso sul loro effettivo funzionamento; mi

riferisco, in particolar modo, all'evoluzione della funzione di controllo parlamentare e allo spazio riservato agli organi Legislativi in sede europea.

Il percorso di ricerca dedicherà ampio spazio allo studio dell'impatto della pandemia da Covid-19 sulla *governance economica europea* e darà conto del diverso approccio adottato dall'Unione in risposta a una crisi che potremmo definire *sindemica*. L'analisi diacronica dell'evoluzione della *governance economica europea* con le annesse misure "restrittive" di politica economica in risposta alla crisi del debito e il rapporto tra Costituzioni nazionali e processo di integrazione europea consentiranno un'analisi delle nuove misure intraprese dalle Istituzioni europee. Si proverà, a tal proposito, a fornire un contributo innovativo circa il futuro dell'integrazione europea.

Si darà conto della risposta fornita dai Parlamenti e degli spazi loro riservati con particolare riferimento all'attuazione dei Piani nazionali di riforma e resilienza.

L'esperienza della risposta dell'Unione Europea alla crisi finanziaria ed economica del 2007/2008 e, successivamente, del debito nel biennio 2011/2012 ha maturato, da più parti, la consapevolezza della «fragilità dell'architettura disegnata a Maastricht di fronte a *shock* asimmetrici»⁸. Ciò che emerge è che i parametri di Maastricht hanno determinato le precondizioni affinché un qualsiasi fattore scatenante produca una crisi di carattere fondamentalmente asimmetrico, a discapito dei paesi economicamente (e politicamente) più fragili dell'area euro.

La risposta alla crisi provocata da COVID-19 sembra assumere un carattere asimmetrico, sebbene più voci facessero intendere il contrario, come sostenuto dalla Commissione Europea nel 2020 a proposito delle *Previsioni economiche di primavera*, ove si legge che "l'impatto della crisi e il modo in cui gli Stati membri ne usciranno non sarà simmetrico, bensì disomogeneo" e dipenderà (anche) dalle specifiche esposizioni economiche e dalle condizioni iniziali di ciascuno Stato membro, nonché dalle risposte politiche discrezionali"⁹.

⁸ Cfr. E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, DPCE online, 2020, 2, p. 2372.

⁹ Cfr. Commissione europea, *European Economic. Forest Spring 2020, Institutional Paper 125, May, 2020,2*.

Se da un lato, il blocco delle attività produttive, l'aumento della spesa pubblica per fare fronte alle esigenze delle famiglie e delle imprese, il minor introito fiscale hanno provocato una forte contrazione del PIL, generando la "terza ondata" della crisi economico finanziaria, dall'altro bisognerà valutare e osservare, con molta attenzione, la strada che l'Unione Europea intraprenderà (e che in parte ha già intrapreso) in merito al coordinamento delle politiche economiche europee. Bisognerà chiedersi se la sospensione delle rigide regole del Patto di Stabilità e Crescita in seguito all'attivazione della *general escape clause*¹⁰ sarà in grado di determinare, nel futuro prossimo, un significativo cambio di rotta. In particolare, potrebbe essere ben accolta la tesi dell'introduzione della c.d. «*golden rule*, in virtù della quale si consente alla spesa in *deficit* per finanziare gli investimenti pubblici, [la quale] eviterebbe al debito così creato di essere computato nei parametri del PSC»¹¹.

Il 27 maggio 2020, dopo pochi mesi la sospensione del PSC, la Commissione ha presentato la proposta di istituire uno strumento inedito per affrontare il cataclisma economico causato dalla pandemia, il *Next Generation UE*, ormai noto come *Recovery Fund* con l'obiettivo di garantire la ripresa dei Paesi dell'Unione colpiti dalla pandemia. Si tratta come sostiene autorevole dottrina «di uno strumento di emergenza eccezionale, *una tantum*, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, che rafforzerà temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio dell'UE grazie ai fondi raccolti sui mercati, integrandolo nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2022»¹².

È opportuno ricordare che per avere accesso ai medesimi fondi, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare appositi Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) sotto forma di allegati ai Programmi nazionali di riforma (PNR) elaborati dai Governi nazionali in coerenza con gli obiettivi politici fissati dall'UE e

¹⁰ Approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020 nella Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE.

¹¹ Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, 2021, Padova.

¹² Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusioni*, op.cit. p. 13.

individuati nell'ambito del semestre europeo. Ai fini della presente ricerca non bisognerà trascurare, nell'ambito del *Recovery Fund*, l'attivazione delle cd. condizionalità sia generali che specifiche per Paese¹³ contenute, queste ultime, in apposite Raccomandazioni. In particolare, sarà oggetto di analisi se l'attivazione di stringenti condizionalità richiesti per l'accesso ai fondi dell'Unione avrà ricadute dirette sulla *Governance economica europea*. Si tratta, come sostiene parte della dottrina, di una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale degli Stati che richiederanno l'assistenza del *NextGen*, oppure della tendenza delle Istituzioni Euro a garantire, nel lungo periodo, i dovuti aggiustamenti macroeconomici e il coordinamento omogeneo delle politiche economiche? Questa domanda di fondo animerà lo studio e la ricerca poiché, ad avviso di chi scrive, è a partire dalla medesima riflessione che dipenderà, se non del tutto almeno in parte, il futuro della *Governance economica europea*.

In questo contesto, infine, quale sarà il nuovo spazio riservato ai Parlamenti nazionali? Si è aperta un'epoca di sfida per il futuro non solo dell'Unione ma, soprattutto, per il futuro delle nostre Istituzioni, le quali dovranno adottare qualsiasi strumento utile per recuperare non solo spazio decisionale, ma anche quote di credibilità da parte dell'opinione pubblica. È infatti noto come la pandemia abbia avuto effetti notevoli nei nostri ordinamenti costituzionali con conseguenze (in)dirette sulla organizzazione dei poteri, oltre che sui diritti fondamentali. Queste ultime hanno avuto un effetto immediato sulle nostre vite, si pensi ai limiti sulla libertà di movimento, di riunione, di iniziativa economica, all'istruzione, al diritto di esercitare il voto, senza precedenti dopo la Seconda guerra mondiale. Gli effetti della pandemia non si sono però limitati solo alla compressione dei diritti fondamentali, in quanto la necessità di affrontare la pandemia ha imposto rapidità nelle scelte di governo, tradottasi di fatto nella compressione dell'attività degli organi della rappresentanza politica. Questi ultimi, infatti, sono stati costretti a cedere ulteriormente il passo a favore dei Governi,

¹³ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, *Costituzionalismo.it*, Editoriale Scientifica, n.2/2021.

aggravando ancora di più la compressione dei loro ruoli. Saranno oggetto di studio della tesi le modalità con cui i Parlamenti gestiranno l'implementazione dei PNRR, con l'obiettivo di valutare il grado di coinvolgimento degli organi di indirizzo politico, tanto in sede nazionale quanto in sede sovranazionale, in questo delicato momento storico. In particolare, quali funzioni è chiamato a svolgere il Parlamento e con quali modalità di indirizzo e controllo? L'indagine seguirà un metodo storico e comparato, ponendo il modello italiano a confronto con il modello tedesco, al fine di valutare modelli alternativi di *governance* e gestione dei PNRR.

CAPITOLO I

Inquadramento giuridico ed evoluzione della *governance* economica europea: Dal mercato comune al Trattato di Lisbona

1. La nascita dell'unione economica e monetaria: dall'Atto unico europeo del 1987 ai c.d. parametri di Maastricht

L'istituzione del sistema monetario europeo (SME)¹⁴ avvenuta verso la fine degli anni '70 ha avuto il grande pregio di mettere in moto il processo di integrazione europea, il quale compie importanti passi in avanti verso la realizzazione e il rilancio del progetto del mercato interno.¹⁵ Significativi, sotto questo punto di vista, sono la pubblicazione, nel 1985, del Libro bianco della Commissione sul completamento del mercato interno e, successivamente, nel 1986, la firma del c.d. Atto Unico Europeo, Trattato che, come noto, ha segnato una tappa significativa nel processo di integrazione europea e, in particolare, nella storia dell'unione economica e monetaria. Esso ha inglobato al suo interno i contenuti del Libro bianco della Commissione e previsto un termine – il 31 dicembre 1992 – per la realizzazione del mercato interno da realizzarsi «con un'importante azione di armonizzazione dei vari settori delle discipline nazionali»¹⁶.

¹⁴ È utile ribadire che il sistema monetario europeo, creato a seguito di una risoluzione del Consiglio europeo del 1978 e attuato in seguito due Regolamenti e un accordo tra Banche centrali dei Paesi membri, si rende necessario a seguito della caduta del sistema di Bretton Woods che dapprima con la creazione del serpente monetario e successivamente con l'istituzione dello SME garantisse, all'interno del mercato comune, stabilità monetaria. Sebbene lo SME non abbia introdotto novità sotto il profilo del coordinamento delle politiche economiche e monetarie, come ha avuto modo di osservare attenta dottrina l'introduzione per i Paesi membri di un vincolo dei cambi si è tradotto di fatto «in un vincolo per la gestione delle politiche interne», oltre al fatto che la Risoluzione istitutiva, pur senza stabilire precisi indirizzi, auspicava un rafforzamento delle procedure di coordinamento.cfr. G.L. Tosato, *L'Unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Giappichelli, Torino, 1999, 13.

¹⁵ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018, 9.

¹⁶ G.L. TOSATO, *Dal mercato comune all'Unione economica e monetaria*, in G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione economica e monetaria e l'euro: aspetti giuridici e istituzionali: studio introduttivo e materiali di base*, Torino, 1999, 14.

L'Atto unico europeo, profondamente ispirato a dottrine ideologiche squisitamente liberiste¹⁷, in auge soprattutto tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, traccia le fondamenta dell'impianto dell'Unione economica e monetaria poi meglio definito, come si vedrà più avanti, con l'approvazione del Trattato di Maastricht.

Tornando al Libro Bianco del 1985, come premessa per ragionare successivamente sui contenuti dell'Atto Unico, esso conteneva al suo interno una serie di proposte dettagliate per il completamento del c.d. mercato interno¹⁸, con l'obiettivo di dare vita a una comunità in cui tutti i territori aderenti potessero, senza frontiere e senza qualsiasi altro ostacolo, fare circolare all'interno merci, capitali, servizi e persone. Tuttavia, risultò fin da subito evidente, da parte di giuristi ed economisti, che la libera circolazione all'interno di un mercato comune richiedesse un idoneo coordinamento delle politiche economiche e monetarie per evitare situazioni di squilibrio del sistema all'interno del mercato.¹⁹ In altri termini, la liberalizzazione dei capitali in un regime di cambi fissi senza un contestuale coordinamento delle politiche economiche e monetarie avrebbe generato una situazione contraddittoria e causato instabilità e precarietà del sistema.

Venne avvertita, a questo punto, l'esigenza di predisporre le basi necessarie al corretto funzionamento della libera circolazione con la stipula, nel 1986, dell'Atto Unico che inserì in un apposito capo del Trattato CEE riguardante la politica economica, un nuovo capitolo – Capo I – dal titolo “*Cooperazione in materia economia e monetaria- Unione economica e monetaria*”.

Nell'ottica della creazione e realizzazione di una vera e propria unione economica e monetaria, l'Atto Unico europeo formalizza, da un lato, un programma definito per il completamento del mercato unico mentre e, dall'altro, rinvia gli sviluppi

¹⁷ In questi termini A.Z. GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*. Atti del convegno, Roma -Camera dei deputati 12-13 maggio 2015, Giuffrè Editore, 2015, 121.

¹⁸ Si ricorda, per maggiore chiarezza, che in questo periodo storico, compreso tra fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, si parla comunemente di “mercato interno” o “mercato unico” piuttosto che di “mercato comune”, tuttavia assumono ugual significato al punto che essi vengono definiti dalla dottrina come sinonimi. Sul punto cfr. G.L. Tosato, *op.cit.*, 14.

¹⁹ In questo senso L. F. PACE, *Il regime giuridico del sistema. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2018, 9.

sulla futura politica economica e monetaria europea. Pertanto, sebbene l'Atto unico venga comunemente definito come «una tappa significativa nella storia dell'unione economica e monetaria»²⁰, non vengono, in questa fase, previste novità sul piano istituzionale per le quali sarebbe stata necessaria una revisione dei Trattati. L'art. 102 A, chiarendo nel merito quest'ultimo aspetto relativo alla modifica dei Trattati per l'unione economica e monetaria, si limitò a definire «una procedura che permetteva l'approfondimento della cooperazione a livello europeo di aspetti di politica economica e monetaria»²¹. Rinviando ad un momento successivo tale decisione, con l'Atto unico del 1986, a nostro avviso, si volle da un lato manifestare la piena consapevolezza di quanto i tempi fossero maturi per il completamento dell'unione economica e monetaria e, dall'altro, si cercò, come ha avuto modo di sottolineare attenta dottrina, di rassicurare, procedendo a piccoli passi, tutti quei Paesi poco propensi, per storia e tradizione, a ulteriori cessioni e limitazioni di sovranità conseguenti a innovazioni istituzionali che, prevedendo la riforma dei Trattati, avrebbero richiesto il consenso unanime.²²

Un passo in avanti verso la futura realizzazione dell'unione economica e monetaria fu rappresentato dalla Direttiva 88/361²³ che, rappresentando un concreto stimolo, liberalizzava tutti i movimenti di capitale, a breve e lungo termine, all'interno del mercato comune.²⁴

2. Il Consiglio europeo di Hannover del 1988 e la creazione del Comitato Delors: la fase embrionale dell'unione economica e monetaria

La liberalizzazione senza più nessun limite di tutti i movimenti di capitale necessitava di una politica monetaria autonoma e coordinata e di un più strutturato sistema di coordinamento delle politiche economiche.

²⁰ G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria*, op.cit., 15.

²¹ L.F. PACE, *Il regime giuridico del sistema*, op.cit., 9.

²² G.L. TOSATO, *Ibidem*.

²³ A proposito della medesima direttiva si veda G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia: la sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in Quaderni costituzionali, 1992.

²⁴ L.F. PACE, *Il regime giuridico del sistema*, op.cit., 9.

A questo scopo, sotto la spinta della già citata direttiva 88/361 venne istituita, durante il Consiglio europeo di Hannover del 27/28 giugno 1988, una Commissione presieduta dallo stesso presidente della Commissione (da cui prese appunto il nome di Commissione Delors), con l'obiettivo di studiare e proporre un piano per la realizzazione di una Unione economica e monetaria.²⁵

Come vedremo nel corso della trattazione, i contenuti del Rapporto Delors verranno trasfusi all'interno del Trattato di Maastricht, siglato nel 1992.

Nel dicembre del 1989, il Consiglio europeo di Strasburgo decise di dare vita a una Conferenza intergovernativa volta alla definizione dell'Unione economica e monetaria, alla quale il successivo Consiglio europeo di Dublino del giugno del 1990 decise di affiancare una seconda conferenza intergovernativa per il completamento dell'Unione politica.

Nell'ottobre del 1990, infine, il Consiglio europeo di Roma – con la sola esclusione della Gran Bretagna – decise le fondamenta istituzionali dell'UEM e le modalità con cui portare a termine il progetto, prevedendo che essa avrebbe dovuto contenere i caratteri del Comitato Delors e la realizzazione attraverso tre distinte fasi: la prima sostanzialmente già subito dopo la stipula del Trattato, la seconda a partire dal 1 gennaio 1994 e la terza ed ultima fase sarebbe stata decisa solo successivamente.

L'avvio dei lavori delle due conferenze intergovernative, impegnate nella creazione di un'unione politica ed economico-monetaria, coincidevano con una serie di fallimenti sotto il profilo del coordinamento monetario e con un momento storico particolarmente favorevole per l'evoluzione del processo di integrazione europea che, come noto, portarono alla nascita del Trattato di Maastricht.

Oltre al fallimento del sistema di Bretton Woods e all'inefficacia sia del serpente monetario europeo sia del Sistema monetario europeo (SME), che non riuscirono a garantire il necessario coordinamento delle politiche monetarie per lo sviluppo

²⁵ O. ISSING, *The birth of the euro*, Cambridge, 2008; H. JAMES, *Making the European monetary Union*, Cambridge, 2012; ID, *Making the European monetary Unione: the reason for the birth of the monetary Union*, vox.eu.org, 2012.

economico dell'allora Comunità, si avvertì l'esigenza di porre rimedio alle continue tensioni scaturite dai c.d. *current account surpluses* della Germania²⁶. Infatti, come ha avuto modo di sottolineare attenta dottrina «il sistema dello SME – anche in considerazione dei rilevanti attivi della bilancia dei pagamenti tedesca e tenendo presente la politica monetaria della *Bundesbank* – non sin era dimostrato sostenibile determinando ripetute svalutazione rivalutazione tra monete e conseguenti tensioni tra gli Stati partecipanti.²⁷

Nello specifico, si riteneva che il sistema dello SME sarebbe stato efficiente solo nella misura in cui da un lato la Francia avesse perseguito una politica di austerità più rigorosa, dall'altro se la Germania fosse stata “meno ortodossa” con riferimento alla politica della stabilità dei prezzi.²⁸

Sotto questo punto di vista, la creazione di una Unione monetaria europea con una Banca centrale indipendente in grado di garantire la stabilità dei prezzi avrebbe avuto il privilegio di non dovere richiedere processi di aggiustamento tra le monete dei diversi paesi, con la conseguenza quindi che, almeno dal punto di vista monetario, si sarebbero evitate tensioni tra paesi e risolto il problema riguardante il riallineamento tra monete²⁹.

Con specifico riguardo al contesto storico di riferimento, basti qui ricordare che gli eventi di maggior rilievo che favorirono la progressiva evoluzione del processo di integrazione furono rappresentati dal crollo dei regimi sovietici, dalla conseguente caduta del muro di Berlino, avvenuta il 9 novembre 1989, e dall'avvio dei lavori sulla riunificazione delle “due Germanie”.

Tale contesto storico fu senz'altro l'occasione storica per la nascita dell'euro³⁰. In particolare, l'unificazione e l'unità tedesca da un lato e l'unità europea, dall'altro, sotto il profilo economico-monetario rappresentarono a detta dell'allora

²⁶ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, op.cit., 11.

²⁷ IBIDEM, 11.

²⁸ H. JAMES, *Making the European monetary union: the reasons for the birth of the monetary union*, vox.eu.org, 2012.

²⁹ L.F. PACE, op.cit., 11.

³⁰ Per quanto concerne gli approfondimenti storici sull'unificazione tedesca, si veda in particolare J. ANDERSON, *German unification and the union of Europe: the domestic politics of integration policy*, Cambridge, 1999.

Cancelliere tedesco Kohl due facce della stessa medaglia³¹, che stavano a fondamento dell'iniziativa franco-tedesca sull'introduzione della moneta unica europea e sul completamento dell'unione politica.

I lavori delle due conferenze intergovernative, dunque, furono senz'altro influenzate da un contesto storico che, come visto, favorì il raggiungimento dell'accordo politico sull'UEM.

La piena maturazione dei lavori delle due conferenze di cui sopra si raggiunse il 9 e 10 dicembre 1991 in occasione del Consiglio europeo di Maastricht che suggellò la fine del loro operato e il susseguente accordo politico³².

Il Consiglio europeo di Maastricht assunse sotto questo punto di vista un ruolo decisivo per quanto riguarda le negoziazioni sulla definizione dei principi fondamentali dell'UEM e delle relative fasi di attuazione.³³ Queste ultime, come previsto dal Comitato Delors, dovevano essere così suddivise: *i*) l'eliminazione di qualsivoglia ostacolo ai movimenti dei capitali all'interno della Comunità; *ii*) la creazione entro il primo gennaio 1994 dell'Istituto monetario europeo; *iii*) il trasferimento, a partire dal primo gennaio 1999, delle competenze monetarie in capo al Banca centrale europea.³⁴

3. Il Trattato di Maastricht e la struttura giuridica dell'EURO

Come già ricordato sopra, l'approvazione del Trattato di Maastricht si colloca in un periodo storico molto delicato per il continente europeo: da una parte la caduta del muro di Berlino e la fine dei regimi comunisti e, dall'altro, il processo di riunificazione tedesca fanno da sfondo per il futuro dell'Unione europea.

³¹ Cfr. H. KOHL, *Il 9 novembre 1989 cadeva il Muro di Berlino. L'ex cancelliere Kohl: "La lunga via per l'unità"*, in *Il Messaggero*, 8 novembre 2014.

³² L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro, op.cit.*, 13.

³³ Cfr. O. ISSING, *The birth of euro, op.cit.*, 9.

³⁴ Cfr. O. ISSING, *op.cit.*, 11.

Il Trattato in questione delineò una risposta concreta alla creazione di un'effettiva unione economica e monetaria, come statuito dall'articolo 2 TCE che definì la trasformazione da mercato unico a mercato comune e la creazione di un'unione economica e monetaria. La collocazione di quest'articolo nella struttura del Trattato sancì in modo incondizionato la piena maturità e l'importanza che era stata assegnata alla realizzazione dell'obiettivo dell'UEM, definendo in questo modo una nuova tappa nella costruzione dell'Unione europea³⁵.

Con il Trattato di Maastricht, siglato nel 1992, si afferma a pieno titolo l'impianto della dell'Unione Economica e Monetaria con i caratteri fondanti della costituzione economica europea. Segna, infatti, l'inizio della seconda fase del processo di unione economica e monetaria (gennaio 1994-dicembre 1998), ponendo le necessarie basi per il passaggio alla moneta unica e al coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri.

Come noto, infatti, il regime giuridico delle finanze degli Stati membri viene sottoposto ai c.d. «criteri di convergenza» specificati all'interno del Protocollo n. 5 sulla procedura per disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht; criteri, questi ultimi, che fungono da limite all'indebitamento netto, fissato al 3% del PIL, e al debito pubblico, fissato al 60% del PIL³⁶.

Sotto questo profilo, rileva autorevole dottrina, che sarebbero proprio gli aspetti legati ai criteri di convergenza a delineare la direttrice fondamentale del processo di integrazione europea, soprattutto nel passaggio dalla seconda alla terza fase, nella quale viene a materializzarsi l'introduzione della moneta unica all'interno di

³⁵ Art. 2 del Trattato di Maastricht (92). "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri".

³⁶ Merita qui ricordare che l'individuazione dei presupposti teorici dei suddetti criteri trova nella letteratura economica del tempo una base scientifica che qualifica l'insostenibilità del debito pubblico di uno Stato membro in rapporto alle esternalità negative che essa produce verso tutti i Paesi dell'Unione. Per un maggiore approfondimento si veda, fra tutti, P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 1993; M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.

una Organizzazione internazionale la cui natura giuridica presentava (e presenta ancora) diverse criticità – rese soprattutto evidenti dopo la prova della prima importante crisi del 2009 – che ne hanno pregiudicato la stabilità.³⁷

La struttura dell'UEM – come disegnata a Maastricht – presentava due importanti caratteristiche, che saranno anche successivamente al centro del dibattito dottrinale sullo sviluppo del processo di integrazione europea: da un lato, il pilastro monetario, gestito dietro evidente indicazione tedesca³⁸ in virtù della stabilità del marco tedesco, dall'altro, il pilastro economico, con la finalità di garantire la stabilità dell'impalcatura complessiva dell'eurozona.

Dal punto di vista giuridico, dunque, nel Trattato sull'Unione, come successivamente modificato dal Trattato di Lisbona, politica monetaria e politica economica furono disciplinate in modo autonomo con inevitabile ingerenza tra le due politiche, come si avrà modo di chiarire nel proseguo della trattazione³⁹.

All'interno del Trattato di Maastricht, il compimento della “parte monetaria” dell'UEM non incontrò grandi difficoltà, dal momento che struttura e funzioni vennero definite secondo le indicazioni della *Bundesbank*, il cui sistema monetario, come noto, godeva di una forte stabilità nel panorama europeo tale da potere assumere una posizione guida nella definizione dell'unione monetaria.

Basterà qui ricordare che Maastricht disegna una Unione monetaria con le seguenti caratteristiche: cessione della sovranità monetaria in capo agli Stati membri aderenti all'area EURO e competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica monetaria; l'istituzione di una Banca centrale europea indipendente con l'obiettivo di perseguire la stabilità dei prezzi; il principio di ripartizione dei voti tra Banche centrali nazionali secondo il principio “una persona, un voto”.

Dal lato, invece, della realizzazione della parte economica dell'UEM la situazione si presentò più complessa e insidiosa, in considerazione del fatto che l'Unione

³⁷ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, 2007, 363; S. Cafaro, *Moneta unica europea e criteri di convergenza. Una valutazione giuridica delle norme del Trattato in materia di politica economica e monetaria*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3, 1996, 471 e ss.

³⁸ O. ISSING, *The Birth of the euro*, cit., 52.

³⁹ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 20.

nasceva come una organizzazione internazionale e non come uno Stato federale, con una legittimazione democratica e un controllo politico indiretti che non permettevano il trasferimento in via esclusiva in capo all'Unione della competenza del pilastro economico, in quanto ciò avrebbe arrecato un grave *vulnus* alla sovranità degli Stati membri; si scelse, per tale ragione, la via del coordinamento a livello europeo delle politiche economiche dei Paesi membri.

Il quadro giuridico dell'Unione, inoltre, con riferimento alla definizione e al coordinamento delle politiche economiche si presentava privo dei giusti meccanismi di contrasto alle crisi del debito del complessivo sistema economico europeo.

Come sottolinea attenta dottrina se è vero che «in qualunque sistema economico-monetario non vi è il dubbio sul “se” una crisi economico-monetaria si realizzi, essendo solo dubbio il “quando” tale crisi si realizzerà»⁴⁰, l'Unione avrebbe dovuto inserire all'interno del Trattato di Maastricht un sistema, definito *full backstop*, di risposta immediata e di contenimento di eventuali crisi economico-finanziaria, che anche se nate in un solo paese avrebbero potuto contagiare i sistemi economici degli altri paesi, mettendo a dura prova la sostenibilità dell'intero sistema EURO.⁴¹

La scelta di non inserire meccanismi idonei a contrastare rapidamente eventuali crisi si fondava su una teoria, sostenuta da uno dei più noti negoziatori dell'UEM Jurgen Stark, secondo cui “There were no bailouts or rescue facilities because they weren't ever supposed to be necessary”⁴². Tale teoria, che con la crisi greca del 2009 ha dimostrato la propria infondatezza, si reggeva sulla convinzione, perlopiù tedesca, per cui il mercato avrebbe controllato le politiche economiche di ogni singolo Stato membro, scongiurando in tal modo le crisi del debito derivanti da politiche non virtuose. In altri termini, gli Stati si sarebbero trovati nella condizione, a seguito del controllo dei “mercati”, di condurre una politica

⁴⁰ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 16.

⁴¹ Ibidem; C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, 2009

⁴² Cfr. Zhong, *The last hawk in Europe*, in *Wall street Journal Europe*, 28 giugno 2012.

economica «sana e attenta», pena un aumento dei tassi di interessi da parte dei mercati per l'acquisto dei titoli del debito pubblico con un esponenziale aumento del suo costo.⁴³

Tuttavia, come ebbe modo di dimostrare Lamfalussy in un suo importante studio⁴⁴, un controllo delle politiche economiche lasciato *sic et simpliciter* alla supervisione dei mercati finanziari sarebbe stato poco vantaggioso in virtù del fatto che «le risposte del mercato sarebbero state troppo lente per avere un effetto “disciplinante” su tali politiche»⁴⁵.

Tale studio si dimostrò, a distanza di vent'anni, veritiero a seguito della crisi del debito greco, dove, come noto, si verificò la situazione che negli anni gli studiosi temevano: i mercati finanziati si erano dimostrati incapaci di segnalare al Paese e alle istituzioni europee la situazione del rapporto deficit/pil che era del 13,7 % , contrariamente alle comunicazioni della Grecia secondo cui tale rapporto era del 3,5%. A ciò si aggiunse la scarsa capacità delle istituzioni europee di reagire alla crisi, provocando un effetto contagio della crisi su tutta l'area euro e determinando quella che venne definita come «crisi sistemica» con effetti negativi sull'economia di tutti i Paesi.

Tuttavia, prima di passare all'analisi dei principi dell'unione economica e dell'unione monetaria, è bene riflettere sull'impostazione tedesca dei contenuti del Trattato di Maastricht.

L'impianto delineato e voluto a Maastricht, fondato su opzioni ideologiche di stampo liberista e sull'assunzione per cui, da un lato, mercato e libera concorrenza fungevano da regolatori imparziali delle dinamiche economiche e, dall'altro, stabilità dei prezzi, lotta all'inflazione e freno all'indebitamento rappresentavano le condizioni base per una crescita sostenibile a lungo termine, doveva ben presto fare i conti con la natura giuridica dell'Unione. Suddetta natura di organizzazione

⁴³ Cfr. M. BUTI, N. CARNOT, *The EMU debt crisis: early lessons and reforms*, in *Journal of Commons Market Studies*, 2012, 905.

⁴⁴ A. LAMFALUSSY, *Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary Union in Europe*, in Paper annexed to the Report on Economic and Monetary Union in the European Community (commonly called the Delors Report). Committee for the study of Economic and Monetary Union, 1989, 91.

⁴⁵ L. F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 17;

internazionale ha posto rilevanti problemi in ordine al c.d. “*political democracy*” e al relativo ruolo di direzione e controllo della politica economica dei Parlamenti nazionali a livello dei singoli Stati. In ragione di questo, la responsabilità dell’indirizzo politico finanziario, sebbene coordinato a livello europeo, deve appartenere al singolo Stato senza che si pregiudichi la situazione economica degli altri Stati.

È questo il motivo per cui all’interno dell’impalcatura dell’UEM come strutturata a Maastricht, non vennero previsti sistemi «*crisis management*».⁴⁶

Il principio secondo cui la responsabilità della politica economica cade esclusivamente sullo Stato membro che la attua, la c.d. *no transfer union*, viene formalizzato dagli artt. 123⁴⁷ (ex art. 101 del TCE) e 125 TFUE⁴⁸, a norma dei quali le Istituzioni europee e gli altri Stati membri non possono essere co-responsabili di eventuali crisi del debito legati alla politica economico-finanziaria di un Paese membro.

La creazione di una unione economico-monetaria partiva, all’indomani dell’approvazione del Trattato di Maastricht, con un *vulnus* legato all’incapacità del sistema (per mancanza dei mezzi adeguati) di fare fronte a eventuali crisi dell’Eurozona, nonostante la creazione di un sistema monetario con una Banca centrale europea sganciata totalmente da qualsivoglia indirizzo politico monetario. Tuttavia, l’obbligo di mantenere finanze pubbliche sane insieme alla creazione di una politica monetaria europea totalmente sganciata dalle sovranità statuali

⁴⁶ L. F. PACE, *Il regime giuridico dell’euro*, cit., 17;

⁴⁷ L’art. 123 TFUE statuisce: “ Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri, a istituzioni, organi od organismi dell’Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l’acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali”.

⁴⁸ L’art. 125 TFUE statuisce: “L’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell’amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.

forniscono all'Unione una disciplina unitaria dei rapporti economici che caratterizza la stessa forma di Stato comunitaria.⁴⁹

4. L'Unione monetaria e il suo concreto funzionamento

L'unione monetaria, come voluta a Maastricht, ha comportato l'introduzione di una moneta unica per i Paesi dell'area euro governata interamente da un organo istituzionale indipendente rappresentato dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC)⁵⁰. Il SEBC è costituito dalle Banche centrali nazionali degli Stati membri e un organismo comunitario indipendente che è la Banca centrale europea⁵¹; si tratta, a ben vedere di un insieme organico di organismi nazionali ed europei, accomunati da obiettivi e regole condivise.⁵²

Il Sistema europeo di banche centrali, come noto, persegue l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi all'interno dell'area euro e sostenere *in toto* le politiche economiche generali dell'Unione; per tale ragione, infatti, il SEBC si conforma ai principi generali cardini dell'economia di mercato, della libera concorrenza, dell'efficace allocazione delle risorse.

Tali principi che regolano l'attività istituzionale del SEBC vengono fissati dal Trattato di Maastricht, sono svincolati da qualsivoglia istituzione politica che, in questo modo, non ha, né potrebbe svolgere, alcuna interferenza nell'ambito delle attività attuate dal Sistema.

Sotto questo punto di vista, Maastricht "costituzionalizza" le finalità del SEBC di perseguire la stabilità dei prezzi e quindi di preservare nel tempo il valore della

⁴⁹ Cfr. M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 1997; G. Della Canena, *Dalla Contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 2004.

⁵⁰ Cfr. G.L. Tosato, *L'unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali*, cit., 38.

⁵¹ L'art. 282 par. 1 TUE e l'art. 1 Statuto definisce il SEBC un organo composto dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali. Ne consegue che la BCE e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'EURO costituiscono insieme l'Eurosistema (art. 1 Statuto).

⁵² Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Trattato CEE e Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993.

moneta, mettendo a sistema gli obiettivi consacrati dall'art. 3 TUE⁵³ con i compiti e le finalità del SEBC. La ragione di quanto detto sta nel fatto che il Sistema, per garantire la sostenibilità delle politiche economiche, deve necessariamente conformarsi ai principi posti in essere dall'art. 3 TUE della libera concorrenza, dell'efficace allocazione delle risorse, ecc.

Appare del tutto chiaro, nella logica dell'Unione economica, che la finalità della stabilità prezzi rappresenta la *Grundnorm* dell'Unione, che conferirebbe alla moneta unica piena legittimità e garantirebbe agli Stati membri che l'euro venga gestito in modo da sostenere gli indirizzi politici in campo economico solo nella misura in cui non ne sia compromessa la stabilità⁵⁴. Tale interpretazione consacra il valore costituzionale della stabilità dei prezzi come vero canone determinante per il pieno raggiungimento delle finalità dell'Unione e pone il valore della moneta come bene pubblico che, da un lato, favorisce una crescita sostenibile dell'economia reale e, dall'altro, che il mantenimento della stabilità dei prezzi sia condizionato dall'operare della politica monetaria.⁵⁵

⁵³ Art. 3 TUE: L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione

sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.

⁵⁴ Cfr. M.J. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraints in the European Monetary Union: the law as Guardian of Economic Wisdom*, in C.M.L. Rev., 1998

⁵⁵ Cfr. G.L. TOSATO, *L'unione economica e monetaria e l'euro*, cit., 40; A. FAZIO, *La banca d'Italia e il Sistema europeo di banche centrali-la convergenza legale*, Audizione del Governatore della Banca d'Italia davanti alla Commissione Tesoro, Bilancio e Programmazione economica della Camera dei deputati, in *Bollettino economico della Banca d'Italia*, febbraio 1998, n. 30, 62 e ss.

4.2. L'organizzazione istituzionale del SEBC

Come si ha avuto modo di notare, il SEBC, operando in totale indipendenza dal potere politico in senso lato, le attività realizzate dal sistema altro non sono che di alta amministrazione⁵⁶.

Il SEBC rappresenta quindi un sistema amministrativo indipendente dagli Stati membri, all'interno del quale una Istituzione europea, la BCE, detiene un ruolo centrale di direzione. Banca centrale europea e SEBC costituiscono insieme il c.d. Eurosystema (art. 1 Statuto).

Tra i compiti fondamentali svolti dal SEBC vi è quello di definire e attuare la politica monetaria europea. Inoltre, la BCE può svolgere attività consultive al fine di ottemperare al suo mandato.

Per quanto concerne, invece, la gestione concreta del SEBC, esso è governato dagli organi decisionali della BCE, che sono il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo.

Più nel dettaglio, tra le varie funzioni della BCE vi è quella di accertare che i compiti attribuiti al SEBC siano assolti o mediante le attività proprie, secondo quanto sancito dallo Statuto, o attraverso le banche centrali nazionali ai sensi degli articoli 12.1 e 14 dello Statuto (art. 9.2 Statuto).

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze, all'interno della BCE il Consiglio direttivo adotta gli indirizzi e prende le decisioni necessarie ad

⁵⁶ In dottrina è perlopiù pacifico che se la politica monetaria è vincolata negli obiettivi e se si accetta il paradigma per cui una attività si intende di natura politica se è libera nei fini perseguiti (cfr. G. Amato- A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 709), allora la politica monetaria in mano alla SEBC si qualifica come depoliticizzata e di alta amministrazione, in cui le autorità interne al sistema attuano un indirizzo politico prestabilito negli obiettivi dai Trattati, ma con ampi margini di discrezionalità. Diversa, invece, sotto questo punto di vista la tesi di Predieri, secondo cui una banca centrale indipendente compie scelte politiche con atti amministrativi; cfr. A. Predieri, *Non solo di Euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997.

assicurare l'assolvimento dei compiti affidati al SEBC ai sensi dei Trattati e del presente Statuto, oltre a indirizzare la politica monetaria dell'Unione.

Il consiglio direttivo è composto dai membri del Comitato esecutivo della BCE e dai Governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro (art. 10.1. Statuto, art. 283, par. 1 TFUE).

All'interno del Consiglio direttivo, ogni membro ha diritto a un voto secondo il principio una persona, un voto (art. 10.2 Statuto). Inoltre, lo Statuto sancisce la rotazione dei membri del Consiglio direttivo con diritto di voto. In questo senso, l'art. 10.2 Statuto delibera che "a decorrere dalla data in cui il numero dei membri del Consiglio direttivo ecceda 21, ciascuno membro del Comitato esecutivo ha diritto a un voto e il numero dei Governatori con diritto di voto è pari a 15.

IL comitato esecutivo, invece, svolge il precipuo compito di attuare la politica monetaria secondo le decisioni e gli indirizzi stabiliti dal Consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali (art. 12.1 Statuto).

Il comitato esecutivo è composto da Presidente, il Vicepresidente e quattro altri membri (art. 11.1 -11.2 Statuto; art. 283, par.2, co. 3 TFUE). Detti membri vengono nominati tra personalità di chiara fama e levatura scientifica e professionale nel settore monetario e bancario.

Il Consiglio europeo è competente alla nomina dei suddetti membri con deliberazione a maggioranza qualificata su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo (art. 11,2).

Il mandato dei membri del Consiglio direttivo dura otto anni e non è rinnovabile e possono essere membri solo se cittadini dell'Unione.

Il Presidente della BCE ha il ruolo di presiedere il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo della BCE e rappresenta la BCE nelle relazioni internazionali.

Le Banche centrali nazionali, nell'ambito del SEBC, costituiscono parte integrante dello stesso e svolgono le loro funzioni in coerenza con gli indirizzi e le istruzioni della BCE. Sotto questo punto di vista, il Consiglio direttivo si adopera affinché

tutti gli indirizzi e le istruzioni siano eseguiti, potendo chiedere che si venga fornita qualsiasi informazione necessaria (art. 14.3 Statuto).

Un ruolo fondamentale è svolto dal Capitale della banca centrale per il corretto svolgimento dei compiti della BCE; lo statuto, a tal proposito, nella parte relativa alle disposizioni finanziarie, norma il capitale della BCE, le modalità del suo aumento da parte del Consiglio direttivo e la sua sottoscrizione da parte delle banche centrali nazionali (art. 28.2 Statuto).

Inoltre, le disposizioni finanziarie del Sistema, contenute nello Statuto, prevedono espressamente la ripartizione dei profitti e delle perdite della BCE in conseguenza dell'esercizio della politica monetaria.

A completamento di questa breve disamina sull'organizzazione del Sistema europeo delle banche centrali, merita ricordare che la BCE, secondo quanto previsto dall'articolo 34 dello Statuto, ha competenza a emanare regolamenti, prendere decisioni o formulare raccomandazioni, mantenendo la facoltà di pubblicare tutti i provvedimenti.

4.3. L'indipendenza del SEBC dal circuito politico e la sua *accountability*

L'indipendenza dagli organi politici del Sistema europeo e della BCE rappresenta, come abbiamo visto, una delle prerogative centrali per il mantenimento della stabilità dei prezzi e per la tutela della moneta come bene pubblico.

Per evitare il dominio della politica monetaria da parte del circuito politico, è riconosciuta la totale indipendenza della BCE e di tutto il SEBC, anche al fine di evitare che essa sia orientata a scopi di breve termine con impatto negativo sulla sostenibilità delle politiche economiche nel lungo periodo⁵⁷.

⁵⁷ Cfr. S. Goulard, M. Monti, *La democrazia in Europa: guardare lontano*, Milano, 2012. Gli autori, in questo scritto, mettono in evidenza la sostanziale differenza tra l'indipendenza della BCE e del SEBC con l'indipendenza della Corte di Giustizia e della Commissione. Quest'ultima, chiariscono gli Autori, è una caratteristica tipica dell'ordinamento giuridico dell'Unione, con la funzione di tutelare, secondo quanto disposto dall'art. 17 TUE, l'interesse generale dell'Unione da eventuali interferenze da parte degli Stati. L'indipendenza che si riconosce, invece, alla BCE è una peculiarità del sistema delle Banche centrali, con

L'indipendenza del SEBC e della BCE si configura, dunque, come un sistema "a rete", tutelato nella sua indipendenza dai Trattati e dallo Statuto, come esplicita «conseguenza del fatto che l'Unione non presenta un *Gouvernement*, non essendo l'Unione un ente statale, ma una *Governance* indipendente dagli Stati membri»⁵⁸. Nell'ambito della *Governance* europea, la BCE si configura come organo di vertice della rete del Sistema europeo, mentre le Banche centrali ne rappresentano i centri periferici istituiti ai sensi dal diritto interno e garantiti nella loro indipendenza dai Governi.

A livello europeo, dunque, la rete che dà forma al SEBC è disciplinata dal diritto primario dell'UE, che garantisce la definizione degli obiettivi, dei procedimenti e dei rapporti tra l'organo di vertice (la BCE) e i centri periferici nazionali (le banche centrali).

Da un lato il Trattato e, dall'altro, lo Statuto⁵⁹ tutelano appieno la garanzia dell'indipendenza della politica monetaria europea. Più nel dettaglio, l'articolo in questione, il 131 TFUE (ex art. 109 TCE), sancisce esplicitamente: "Ciascuno Stato membro assicura che la propria legislazione nazionale, incluso lo Statuto della banca centrale nazionale, sarà compatibile con i trattati e con lo Statuto del SEBC e della BCE". Questo si traduce nell'obbligatorietà da parte degli Stati membri di assicurare la totale compatibilità delle loro legislazioni con il diritto dell'UE, al fine di assicurare l'indipendenza del circuito a rete SEBC-BCE-Banche centrali nazionali.

Dal lato, invece, dello Statuto, all'art. 7 si prevede espressamente che "nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai Trattati e dal presente Statuto, né la BCE, né una Banca centrale nazionale, né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare

l'obiettivo di tutelare l'esercizio della politica monetaria da indirizzi politici di breve termine con ricadute negative sulla sostenibilità dell'economia.

⁵⁸ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 30.

⁵⁹ Si precisa, per comprendere la portata dello Statuto nell'ambito dell'indipendenza del SEBC, che lo stesso è allegato ad un protocollo dei Trattati, il protocollo n. 4 sullo Statuto del SEBC e della BCE, denominato Protocollo sullo Statuto del sistema europeo di Banche centrali e della Banca centrale europea.

istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo”⁶⁰.

Da quanto si evince dal combinato disposto dell'articolo 131 TFUE e dell'articolo 7 dello Statuto, gli Stati membri non solo hanno ceduto in pieno la sovranità in materia di politica monetaria, hanno anche perduto la possibilità di potere influire sugli indirizzi di politica monetaria, ormai devoluti in capo all'Istituzione SEBC. Inoltre, gli Stati membri devono concorrere a garantire l'indipendenza delle loro Banche centrali secondo quanto disposto dal già citato articolo 131 TFUE; e ciò ben si giustifica con l'assetto a rete della Governance del SEBC volta a garantire la totale e piena indipendenza da parte dei circuiti politici. Indipendenza che, è bene sottolineare, è garantita nel caso in cui le singole banche centrali nazionali violino gli indirizzi formulati dalla BCE nell'ambito del SEBC. Sotto questo punto di vista, infatti, viene previsto un particolare procedimento, regolato dallo Statuto all'articolo 40, che prevede una infrazione nei confronti della stessa Banca centrale nazionale che ha violato il comando predisposto dalla BCE.

L'indipendenza del Sistema europeo delle banche centrali e della BCE è controbilanciata da una serie di principi democratici che, nell'ambito della sua operatività, prevedono forme di responsabilità e *accountability*⁶¹ del suo operato. A tal proposito, l'art. 284 TFUE (ex art. 113 del TCE) prevede al paragrafo 3 che “La Banca centrale europea trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. Il Presidente della Banca centrale europea presenta tale relazione al Consiglio e al Parlamento europeo, che può procedere su questa base ad un dibattito generale”. L'articolo 15.3 dello Statuto, in coerenza con l'articolo 284 TFUE, rafforza i medesimi obblighi di informazione della BCE previsti dal Trattato, quasi a volere rafforzare la portata del circuito informativo che collega l'organo istituzionale

⁶⁰ Art. 7 Statuto BCE.

⁶¹ Sul punto, si veda, A. VITERBO, *Legal and accountability: issues arising from the ECB'S conditionality*, in *European Papers*, 2016.

della BCE con il Parlamento europeo e con il Consiglio dell'UE. Tale collegamento si materializza nella presentazione di un rapporto da parte del Vicepresidente della BCE in una apposita sezione della Commissione per i problemi economici e monetari e dal Presidente in seduta plenaria.

Il Presidente della BCE, inoltre, ha la facoltà di partecipare alle audizioni della Commissione per i problemi economici e monetari, mentre i membri del Comitato esecutivo possono prendere parte alle riunioni della medesima commissione per esporre eventuali specificità in ordine a temi specifici.

Infine, tutti i parlamentari europei possono rivolgere per iscritto interrogazioni alla BCE, la quale è tenuta a rispondere celermente a ogni richiesta.

Si tratta, a ben vedere, di un ampio ventaglio di norme che cercano di attuare una responsabilità da parte di un organo indipendente e non democratico, quale la BCE, nei confronti dell'Assemblea rappresentativa europea.

5. Il coordinamento dell'Unione economica

L'unione economica, come noto, si fonda sul coordinamento a livello europeo delle politiche economiche, la cui competenza, però, resta esclusivamente in capo agli Stati membri⁶².

Le prime norme di principio sul coordinamento delle politiche economiche si rinvencono nel Trattato sull'Unione e, successivamente, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione. Nello specifico, il Capo I del Titolo IV – intitolato politica economica – conteneva al suo interno norme dedicate alle finalità ed al coordinamento delle politiche economiche generali dall'allora Comunità e degli Stati membri e norme dedicate alla sostenibilità delle finanze pubbliche dei Paesi membri.

Oggi, come noto, questi principi sono contenuti all'interno del TFUE, in particolare modo nel Capo I del Titolo VIII, dagli artt. 120 a 126.

⁶² G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria e l'euro*, cit., 29 e ss.

All'interno del Capo I è possibile, per ragioni di metodo, suddividere le procedure di coordinamento in due macro-gruppi: da un lato la definizione degli indirizzi di massima⁶³ e del relativo controllo multilaterale⁶⁴, dall'altro, la definizione del procedimento per disavanzi eccessivi⁶⁵.

Entrando più nel dettaglio, si può facilmente intuire come il punto di partenza del coordinamento europeo delle politiche economiche sia segnato dalla definizione degli indirizzi di massima.

L'articolo 121 TFUE (ex art. 99 del TCE) definisce il relativo procedimento qualificando le politiche economiche degli Stati membri una questione di interesse comune per la realizzazione, come previsto dall'articolo 120 TFUE, degli obiettivi dell'Unione definiti dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea.

Il procedimento di definizione degli indirizzi di massima vede la partecipazione di tre organi istituzionali europei, rispettivamente: la Commissione, il Consiglio e il Consiglio europeo.

In una prima fase, il Consiglio, "su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce successivamente le risultanze al Consiglio europeo".⁶⁶

Solo successivamente, il Consiglio europeo "deliberando sulla base di detta relazione al Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione"⁶⁷. Sulla base delle risultanze delle medesime conclusioni, il Consiglio definisce gli indirizzi di massima, adottando una raccomandazione e informa il Parlamento europeo in merito alla stessa.⁶⁸

Per quanto concerne la c.d. sorveglianza multilaterale, è il Consiglio l'organo di vertice che, sulla base delle relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza

⁶³ Cfr. art. 121 co.2 TFUE.

⁶⁴ Cfr. art 121 commi 3-9 TFUE.

⁶⁵ Cfr. art. 126 TFUE.

⁶⁶ Cfr. art. 121 TFUE, Par. 2, ex art. 99 del TCE.

⁶⁷ Cfr. art. 121 TFUE, Par. 2 cpv. 2.

⁶⁸ Cfr. art. 121 TFUE, Par. 2 cpv. 2.

delle politiche economiche con gli indirizzi di massima da essa formulati di cui al paragrafo 2 e procede a una valutazione globale.⁶⁹

Viene sancito, inoltre, in capo agli Stati membri, per permettere una corretta sorveglianza, l'obbligo di trasmettere alla Commissione tutte le informazioni riguardanti le misure adottate nel campo della politica economica e tutte le altre informazioni necessarie per la valutazione⁷⁰.

Sempre nell'ambito della c.d. sorveglianza multilaterale, si prescrive una sanzione per gli Stati membri che non rispettando gli indirizzi di massima potrebbero mettere in pericolo il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Nel dettaglio, l'art. 121 par. 4 statuisce che “qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima [...], la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro”, tramite lo strumento delle raccomandazioni che, su proposta della Commissione, possono essere rese pubbliche.⁷¹

Nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche, il Parlamento europeo riveste un ruolo più che marginale dato che, di fatto, è reso partecipe solo con riferimento ai risultati finali della sorveglianza multilaterale.

5.1. La disciplina della procedura per disavanzi eccessivi nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche

La procedura per disavanzi eccessivi, nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche, è regolata nella seconda parte del Titolo I e, nello specifico, dall'articolo 126 TFUE.

Tale procedura, nota anche come “braccio correttivo” del coordinamento, è idonea ad accertare, ed eventualmente sanzionare, la violazione da parte di uno degli Stati membri dei parametri indicati nell'articolo 126, che richiamano i rapporti

⁶⁹ Cfr. art. 121 TFUE, Par.3.

⁷⁰ Cfr. art. 121 TFUE par. 3, cpv.2.

⁷¹ Cfr. art. 121 TFUE, par. 4 cpv. 1.

contenuti all'interno del protocollo n. 12 sulla procedura per disavanzi eccessivi (i già citati parametri di Maastricht ovvero il rapporto del 3% *deficit*/PIL e il rapporto del 60% debito/PIL).

L'articolo 126 TFUE, dopo avere definito il concetto di disavanzo pubblico eccessivo, pone a carico della Commissione l'onere di sorvegliare la medesima procedura. In particolare, come predisposta dal par. 2 dell'art. 126 "La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti"⁷².

La Commissione indaga la regolarità della situazione del bilancio e dell'entità del debito pubblico sulla base di due criteri espressamente previsti all'interno del Trattato.

Nello specifico, controlla la disciplina del bilancio del singolo Stato sulla base di due criteri:

1) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo super un valore di riferimento, che: - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento con ritmo adeguato⁷³.

2) Se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non stia diminuendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.⁷⁴

La Commissione, qualora accerti, sulla base dei suddetti criteri guida, che uno Stato presenti una situazione di pericolo predispone una dettagliata relazione in cui sono elencati, nel dettaglio, tutti i parametri violati. Inoltre, all'interno del Trattato è prevista per la Commissione la possibilità di agire anche quando si ritiene che lo

⁷² Cfr. art. 126, par. 2 TFUE.

⁷³ Cfr. art. 126, par. 2 TFUE

⁷⁴ Ibidem.

Stato presenti un rischio di disavanzo senza che i parametri di riferimento siano stati violati.⁷⁵

Nel caso in cui venga accertata la presenza di un disavanzo eccessivo, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, predispone la raccomandazione indirizzata allo Stato inadempiente, al fine di porre fine alla situazione di pericolo entro un determinato periodo⁷⁶ con la facoltà di potere rendere pubblici i contenuti della raccomandazione.

Se lo Stato persevera nella situazione di pericolo e disattende i contenuti della Raccomandazione del Consiglio, il Consiglio stesso, su raccomandazione della Commissione ex art. 126 par. 13 cpv. 2 TFUE, può decidere di intimare lo Stato membro di prendere tutte le misure idonee alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere il pericolo.

È sempre nella facoltà del Consiglio, inoltre, chiedere allo Stato la presentazione di relazioni secondo precise *deadline* volte ad esaminare le misure adottate dallo Stato per compensare alla situazione⁷⁷. Il Consiglio può, in questa fase, su proposta della Commissione, decidere di applicare ulteriori misure rafforzative se lo Stato persevera, informando il Parlamento europeo delle misure prese.

L'articolo 126 par. 12 TFUE, infine, disciplina il termine della procedura per disavanzi eccessivi.

6. Il Patto di Stabilità e crescita del 1997 e l'esordio della *governance* economica della zona Euro

Da un lato l'accentramento della politica monetaria in seno al SEBC e, dall'altro, il coordinamento delle politiche economiche non potevano prescindere da una

⁷⁵ È il caso prescritto dallo stesso articolo 126, ove statuisce: “La Commissione, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio”.

⁷⁶ Cfr. art. 126 par. 7 TFUE.

⁷⁷ Art. 126 par. 9 cpv. 2 TFUE.

necessaria condivisione tra i Paesi membri della sovranità economico-finanziaria, così da dare forma a una *governance* multilivello fondata sullo stretto coordinamento euro-unitario delle diverse politiche di bilancio degli Stati europei⁷⁸.

Come abbiamo visto, a partire dal Trattato di Maastricht si completa, sul piano dei principi e della concreta prassi applicativa, l'architettura di una *European fiscal constitution* in grado di fornire solidità all'«impalcatura» di stampo liberista grazie a tutta quella serie di strumenti istituzionali idonei a reggere il governo della moneta che, come è noto, sono riconducibili al SEBC e alla BCE, in grado di gestire in modo autorevole e indipendente la politica monetaria della zona EURO. In questo contesto, dopo un primo periodo di rodaggio degli strumenti di coordinamento, nel 1997 si avvertì l'esigenza di rendere operative e più stringenti le soglie previste dal TUE e di introdurre sanzioni più severe – considerate da autorevoli dottrine applicabili automaticamente⁷⁹ - con il conseguente irrigidimento dei profili contenutistici dei vincoli di governo delle finanze pubbliche⁸⁰.

Si avviò così la stagione del Patto di stabilità e crescita, adottato nella sua formulazione originaria nel 1997, definito a non a caso come «applicazione più stringente e vincolante delle norme del Trattato e del Protocollo allegato sulla procedura per disavanzi eccessivi»⁸¹ che, di fatto, costui il primo nucleo centrale della *governance* economica europea⁸².

⁷⁸ 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. Atti del convegno, Roma-Camera dei deputati 12-13 maggio 2015*, Giuffrè Editore, 2015.

⁷⁹ Cfr. H.J. HAHN, *The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit limits as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, 1998.

⁸⁰ Si veda, sotto il profilo dei vincoli contenutistici del Patto di Stabilità e crescita, G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n.4, 2001; R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002. Entrambi gli autori focalizzano la loro riflessione sul cambio di paradigma, segnato con il PSC, dal divieto di disavanzi eccessivi in senso negativo agli obiettivi intesi in senso positivo, nel senso che Il Patto di stabilità del '97 impone agli Stati membri il raggiungimento di determinati risultati di gestione dei conti pubblici.

⁸¹ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 370.

⁸² A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, cit., 122.

Incentrato sull'articolato e complesso meccanismo di controllo diffuso della *sorveglianza multilaterale* delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi europei⁸³, il Patto di Stabilità e crescita si compose di due Regolamenti (il n. 1466 e il n. 1467 del 1997)⁸⁴ e di una risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 luglio 1997⁸⁵ che, da un lato, impegnò gli organi titolari della funzione di sorveglianza (Il Consiglio e la Commissione) alla rigorosa e tempestiva applicazione delle norme contenute nel Trattato e, dall'altro, impose agli Stati il perseguimento di sane e virtuose politiche di bilancio, per evitare eventuali *deficit* non giustificati se non per in caso di impreviste recessioni economiche che possano condurre a una diminuzione annua del PIL di almeno lo 0,75%.⁸⁶

Il primo Regolamento, dedicato «al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economica» (Regolamento CE n. 1466/1997 del Consiglio del 7 luglio 1997), impose agli Stati membri partecipanti, nell'ottica di un miglioramento dei flussi di informazione, la presentazione dei programmi di convergenza (Art. 3, par.1), contenente un obiettivo di medio termine con un saldo prossimo al pareggio o in attivo (art. 3, par. 2), ogni informazione riguardante le più importanti misure della manovra di bilancio con una stima dei loro effetti quantitativi sui loro conti pubblici e le informazioni concernenti l'evoluzione del rapporto tra il saldo di bilancio della pubblica amministrazione e PIL come anche del rapporto tra debito pubblico e PIL, con l'obbligo di rendere pubblici i programmi di stabilità e i relativi aggiornamenti.

⁸³ G. CAPORALI, *Patto di Stabilità ed ordinamento europeo*, in Dir. Soc, 2004; M. GIUSTI, *Introduzione al tema*, in Dai Patti di stabilità alla legge di stabilità, (a cura di) M.L. BASSI, Padova, Cedam, 2004.

⁸⁴ Più nel dettaglio, il primo disciplina il c.d. "braccio preventivo", mentre il secondo il c.d. "braccio correttivo". Il braccio preventivo, attraverso una vigilanza *ex ante*, mirava ad assicurare che gli Stati perseguissero politiche di bilancio virtuose nel medio-lungo periodo; il braccio correttivo, invece, mirava ad assicurare che gli Stati adottassero politiche coerenti con l'impianto delle regole europee, prevedendo una stringente procedura volta a correggere l'eventuale violazione dei parametri numerici indicati dai Trattati. Oggi, la procedura per disavanzi eccessivi è regolata dall'art. 126 TFUE e si attiva quando uno Stato eccede la soglia del 3% ovvero la sta per oltrepassare e quando non rispetta ad un ritmo soddisfacente la riduzione del rapporto debito/PIL.

⁸⁵ Tale Risoluzione del Consiglio europeo sancì l'impegno per i Paesi membri di raggiungere l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle pubbliche amministrazioni prossimo al pareggio ovvero in avanzo.

⁸⁶ Cfr. G. RIVOCCHI, *L'Indirizzo politico finanziario*, cit., 372.

Il secondo Regolamento, relativo all'«accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della Procedura per i disavanzi eccessivi» (Regolamento (CE) n. 1467/1997 del 7 luglio 1997), disciplinò le misure sanzionatorie nei confronti degli Stati con *deficit* elevati e ne rafforzò gli obblighi. In particolare, si delineò una rigida sequenza temporale che avrebbe condotto alla constatazione della presenza di un disavanzo eccessivo (art. 3) con la conseguente applicazione di sanzioni, irrogate dal Consiglio entro dieci mesi dalla comunicazione allo Stato interessato (art. 7); vennero specificati i casi in cui fosse consentita la sospensione della procedura per disavanzi eccessivi (artt. 9 e 10); vennero rese note le entità delle sanzioni (artt. 11-16) e vennero previste, infine, tutte le possibilità non soggette a sanzioni in caso di un «eccezionale e temporaneo» superamento del limite del disavanzo a causa di eventi che sfuggono al controllo dello Stato e in grado di determinare una grave recessione economica, con diminuzione del PIL di almeno il 2% (art. 2).

Il carattere «vincolante e sanzionatorio»⁸⁷ del Patto di stabilità e crescita fu, già dai primi anni di applicazione, oggetto di numerose e severe critiche a causa delle penetranti limitazioni all'autonomia di bilancio dei Paesi membri, che si sono trovati imbrigliati all'interno delle rigide regole numeriche; queste ultime furono descritte da attenta dottrina come «antidoti al c.d. *moral hazard*, ovvero alla supposta tendenziale irresponsabilità del decisore politico incline a incrementare le spese o a ridurre le entrate senza preoccuparsi delle ricadute sulla finanza pubblica nel breve e soprattutto lungo periodo»⁸⁸.

A partire dagli anni duemila, da un lato l'intensificarsi del dibattito che condusse alle decisioni del Consiglio Ecofin del 2003 di bocciare le proposte della Commissione sull'applicazione delle procedure per *deficit* eccessivo nei confronti

⁸⁷ E. TALARICO, *La governance multilivello della finanza pubblica e la ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo*, in (a cura di) F. LANCHESTER, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, cit., 479.

⁸⁸ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, cit., 123.

di Germania e Francia⁸⁹ e, dall'altro, l'emersione di uno scenario economico sfavorevole alla crescita economica misero in discussione i vantaggi del Patto⁹⁰. Tale situazione generò un contrasto tale da richiedere il ricorso alla Corte di Giustizia⁹¹ tra il Consiglio e la Commissione, che si risolse solo in seguito all'approvazione il 25 marzo 2005 della relazione del Consiglio Ecofin "Migliorare l'attuazione del Patto di Stabilità e crescita"⁹², aggiornando e integrando la risoluzione del Consiglio europea di Amsterdam del 1997.

⁸⁹ Le decisioni del Consiglio di bocciare le proposte della Commissione in ordine all'applicazione delle procedure per deficit eccessivo nei confronti di Francia e Germania rappresentarono tutta la debolezza delle "rigidità numeriche" del Patto. Nel dettaglio, la Commissione presentò al Consiglio delle «Raccomandazioni di decisioni» (rivolte a Germania e Francia), in ordine alle quali in seno Consiglio non venne raggiunta la maggioranza qualificata richiesta e, pertanto, non vennero adottate e rese pubbliche, ex art. 104, par. 8 TCE, le raccomandazioni della Commissione. In secondo luogo, il Consiglio adottò una serie di conclusioni, in ordine alle quali si decise di sospendere le procedure per deficit e sottoporre ai due Paesi una serie di condizioni per derogare al rispetto del limite del disavanzo, prevedendo un rientro, entro il 2005, al di sotto del tetto del 3% e rinnovare le misure di sorveglianza sulla riduzione del deficit tra il 2004 e il 2005. Per un maggiore approfondimento, si veda G. RUFFOLO, *Euro e patto di stabilità*, in *La Costituzione europea. Luci e ombre*, (a cura di) A. MOSCA, Bologna, Il Mulino, 2006; G. RIVISECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancanza giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione* (16 settembre 2004), in www.archivio.rivistaaic.it; G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, cit.

⁹⁰ Per un approfondimento sui vantaggi del PSC, si veda G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 385 ss; M. BUTI, A. SAPIR (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, trad.ita., (a cura di) F Martines, Bologna, Il Mulino, 2003; A. PREDIERI, *L'Unione economica e monetaria*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 1999. La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000. In questo ultimo scritto - merita sottolineare - Predieri riflette sui benefici di una disciplina di bilancio improntata sul rigore, essendo essa strumentale al superamento di quella asimmetria caratterizzata, come noto, da una unione monetaria indipendente e di impronta federale e, allo stesso tempo, da una Unione politica atipica e senza un assetto federale. Sotto questo punto di vista, dunque, bisognava cogliere i vantaggi di una politica monetaria accentrata, nell'ambito di una *governance* economica europea esercitata attraverso uno stretto coordinamento delle politiche economiche. Nello specifico, egli sottolinea come l'Unione «resta divisa fra aree caratterizzate dalla perdurante assenza di un meccanismo istituzionale di efficacia comparabile a quello messo in opera, nel 1957, nella sfera economica, con il divario fra Unione monetaria di modello federale e unione politica, ben diversa, con l'assenza di un governo e di un parlamento federali, cioè di un complesso istituzionale capace di fare politica economica, con adeguata individuazione del luogo delle decisioni e non, come oggi appare Ecofin, occasione di scambio di informazioni».

⁹¹ CGUE, *sentenza 13 luglio 2004, C-27/04*, Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell'unione. Si veda, *ex plurimis*, CGUE, Comunicato stampa n. 57/04/IT; G. RIVISECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancanza giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione* (16 settembre 2004), cit., L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in www.federalismi.it, n. 15/2004; M. BARBERO, *La Corte di giustizia «flessibilizza» il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in www.federalismi.it, n. 16/2004; R. BASSO, *La politica economica e monetaria, in L'ordinamento europeo. le politiche dell'Unione*, (a cura di) S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2008.

⁹² Si veda BCE, *Bollettino mensile della Banca centrale europea*, agosto 2005, in cui si afferma la necessità di riaffermare i valori numerici per garantire stabilità dei prezzi e crescita sostenibile di lungo periodo e, allo stesso tempo, prevedere la possibilità di stabilire obiettivi di medio termine differenziati per Paese che

7. Segue. La riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005 (PSC-II)

A partire dalla prima fase di rodaggio delle regole contenute all'interno del PSC, dal 1999 al 2005, venne avvertita la necessità di rendere più flessibili le modalità di applicazione del Patto, al punto che, già nel novembre del 2002, la Commissione europea indirizzò al Consiglio e al Parlamento europeo una Comunicazione⁹³, in cui palesava la necessità di apporre modifiche alle prime prassi applicative del Patto di stabilità, che tenessero conto sia della situazione economico-finanziaria del singolo Stato, sia della rispettiva sostenibilità dei conti pubblici del relativo Paese.

La realizzazione di regole più flessibili con al centro le specificità del Paese avrebbe dovuto tenere conto dell'impatto della congiuntura sul saldo (in equilibrio o in attivo), dell'introduzione di un obbligo di miglioramento del saldo corretto pari ad almeno lo 0,5% sino al raggiungimento dell'obiettivo, per evitare la tendenza delle classi politiche nazionali di attuare politiche economiche espansive che avrebbero potuto condurre a c.d. «rilassamenti pro-ciclici»⁹⁴ e, infine, ad una maggiore attenzione alla sorveglianza sui livelli di debito del rispetto dei vincoli sul deficit.

Tale tendenza alla flessibilizzazione⁹⁵ del Patto di Stabilità venne avvertita anche dai maggior *players* nazionali dell'epoca, come dimostra la famosa lettera congiunta firmata dal cancelliere britannico, Gordon Brown, e dagli allora ministri all'economia francese e tedesco, Sarkozy e Eichel, pubblicata il 21 marzo sul

tengano conto della specifica situazione economica del Paese di riferimento, allentando così la rigidità del pareggio di bilancio come obiettivo di medio-termine.

⁹³ La comunicazione in questione è reperibile sul sito <http://www.europa.eu.int/comm/economy-finance/publications/gsp/com200266-en.htm>.

⁹⁴ In questo senso parla G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico e finanziario*, cit., 414.

⁹⁵ Sul concetto di flessibilizzazione del Patto di stabilità si vede, *ex pluris*, G. Amato, *Regole di buona finanza per salvare conti e ripresa*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 luglio 2004; P. Savona, *Ma ora si cambi il Patto*, in *Il Sole-24 ore*, 6 luglio 2004; A. Verde, *Un'iniezione di flessibilità del Patto UE*, in *Il Sole-24 ore*, 8 luglio 2004.

financial times, Les Echos e Handesblatt, in cui evidenziarono la necessità di favorire una agenda di investimenti volti a promuovere crescita, sviluppo e ricerca scientifica in stretta correlazione con il livello del debito pubblico dei diversi Paesi. Si sostanzialmente, dunque, la tendenza a mantenere un rigore fiscale in coerenza con le regole europee, necessario a garantire il valore della moneta unica a livello internazionale, attuare una valutazione delle finanze pubbliche che consentisse una riqualificazione della spesa in favore della sostenibilità, della ricerca e della formazione, in coerenza con gli equilibri economico-finanziari dei Paesi europei.

In questo contesto, è intervenuto un primo significativo mutamento delle regole europee che ha condotto il Consiglio Europeo, nel marzo 2005, ad attuare una nuova versione del Patto di stabilità e crescita, all'interno della quale venne prevista la definizione di un MTO (obiettivo a medio termine), differenziato per Paese, finalizzato ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, nonostante per i Paesi più virtuosi venne previsto un'ulteriore riduzione del disavanzo all'1% e il pareggio di bilancio per i Paesi con alto indebitamento pubblico e una crescita bassa.

Le maggiori novità del PSC-II furono date, da un lato, dalla riduzione di autonomia della politica di bilancio dei Paesi e, dall'altro, dall'introduzione della nozione di pareggio di bilancio strutturale, depurato, cioè, dagli effetti del ciclo economico calcolati tramite tecniche econometriche e previsionali, la cui attendibilità poteva essere verificata solo ipoteticamente.

Tuttavia, si sottolinea, da attenta dottrina, come «all'irrigidimento dei vincoli nella fase di predisposizione dei bilanci non corrisponde una maggiore severità nella procedura correttiva»⁹⁶.

La definizione di un obiettivo di medio termine (MTO) volto ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, abbassamento della soglia all'1% del deficit per i Paesi virtuosi e il pareggio di bilancio per i Paesi con alto debito pubblico e

⁹⁶ T. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, cit.,123.

scarsa crescita economica; nozione di pareggio strutturale, deficit democratico e ruolo delle istituzioni europee.

8. Il Trattato di Lisbona, l'evoluzione del processo di integrazione economica europea e l'attivazione di canali di legittimazione democratica

Nel corso di questo primo capitolo introduttivo si è avuto modo di notare come, soprattutto a partire da Maastricht, l'evoluzione dell'unione economica e monetaria si sia confrontata con il processo di integrazione europea, la cui evoluzione ha fatto prendere coscienza dell'importanza dei canali di legittimazione democratica.⁹⁷

Nel corso degli anni il processo di integrazione economica europea ha dovuto confrontarsi con oggettive, e ormai storiche, difficoltà di armonizzazione finanziaria e macroeconomica tra i Paesi della zona Euro, dovute in parte agli effetti negativi della moneta unica sui Paesi più deboli (in particolare sul costo della vita) e, in parte, alla scarsa crescita economica che hanno insieme provocato profonde fratture nel tessuto socio-economico europeo, legate non solo all'introduzione della moneta, ma anche alla carenza di legittimazione delle Istituzioni europee.

In questo contesto di profonda crisi di legittimazione, aggravato dalla bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi bassi del Trattato Costituzionale⁹⁸ siglato a Roma il 29 ottobre 2004, dopo una lunga fase di riflessione in seno alla Convenzione europea,⁹⁹ inizia un lungo percorso che portò alla riscrittura del Testo

⁹⁷ Si veda, sotto questo profilo, l'importante studio di P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene Editore, 2017.

⁹⁸ Sui contenuti del Trattato costituzionale, si veda F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, cit., 40 ss.

⁹⁹ F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del convegno, Roma-Camera dei Deputati, cit.*; P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, cit., 80 ss.; F. Bruno, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012; P. PICCIACCHIA, *Il Trattato di Lisbona e l'impatto del meccanismo di controllo dei Parlamenti nazionali (EWM) sul principio di sussidiarietà*, in F. LANCHESTER, ult.op.cit., 2016, 51.

del nuovo accordo, declassato da *Costituzione* a *Revisione dei trattati*, siglato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, con il nome di *Trattato sul Funzionamento dell'Unione*.

Sebbene sotto il profilo intimamente connesso alle regole della *governance* economica europea, il Trattato di Lisbona non introdusse significative novità¹⁰⁰, nel presente studio, a nostro avviso, esso assume rilievo per le profonde innovazioni e sfide sul ruolo del parlamentarismo euro-nazionale¹⁰¹ nell'ambito della *governance* economica e, più in generale, della *governance multilivello*.

Non a caso ribattezzato *Trattato sui Parlamenti*, con il “nuovo” Trattato si riconobbe ai Parlamenti nazionali un nuovo ruolo «proattivo» nella complessa dinamica degli affari europei. Grazie all'articolo 12 TUE, posto all'interno del Titolo dedicato ai «Principi democratici», e ai due Protocolli annessi al Trattato¹⁰², i Parlamenti nazionali acquistarono una serie di ampie e importanti prerogative, tra cui si ricorda il diritto a essere costantemente informati da parte delle Istituzioni europee sui progetti degli atti dell'Unione, sulle domande di adesione dell'Unione in ossequio a quanto prescritto dall'art. 49 TUE; nello stesso senso, acquistano ampi margini in ordine al controllo sul principio di sussidiarietà e alla partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati¹⁰³; nell'ambito dello spazio di libertà, giustizia e difesa, ai Parlamenti nazionali insieme al Parlamento europeo si riconosce, inoltre, la possibilità di partecipazione ad una valutazione oggettiva e imparziale delle politiche dell'Unione, con il fine principale di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco¹⁰⁴. Particolare importanza, nell'ambito delle innovazioni sul ruolo dei Parlamenti nazionali, riveste altresì la

¹⁰⁰ Sarà piuttosto la crisi dei debiti sovrani, come avremo modo di analizzare nel II Capitolo del presente studio, innescatasi in tutto il Continente a partire dal 2009 ad attivare nuovi canali di freno all'emergenza economica riconducibili al quadro ordinamentale euro-nazionale.

¹⁰¹ A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, 2014.

¹⁰² Si tratta del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali negli affari europei dell'UE e sul controllo relativo al principio di sussidiarietà. Per i profili connessi al Protocollo e, più in generale, all'art. 12 TUE si veda M. Zalewska, O.J. Gstrein, *National Parliaments and their Role in European Integration: the EU's Democratic deficit I, Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, in Bruges Political Research Papers. Cahiers de recherche politique de Bruges, n. 28, February, 2013, 1.

¹⁰³ Cfr. art. 48 TUE.

¹⁰⁴ Cfr. art. 70 TFUE.

ormai nota cooperazione interparlamentare tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo¹⁰⁵, concepita come quella cinghia di trasmissione tra i due livelli di Parlamento (Parlamenti nazionali da un lato e Parlamento europeo dall'altro) funzionale al dialogo e allo scambio di informazioni e di *best practice* tra i Legislativi europei.

Si tratta di tutta una serie di attribuzioni che, a nostro avviso, in questa sede si ritiene necessario tenere conto, sicché anticipano le riflessioni sugli spazi e sul ruolo dei Parlamenti a seguito delle regole sulla c.d. “nuova” *governance* economica europea, che ricomprendono, come si avrà modo di analizzare nel prossimo capitolo, i regolamenti UE 1175/2011 e 472/2013 appartenenti rispettivamente al «*six-pack*» e «*two-pack*», nell'ambito dei quali sono stati definiti ulteriori margini d'azione dei Parlamenti all'interno del semestre europeo e del calendario comune di bilancio, il *Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità* (MES) e il *Fiscal Compact* che, nel solco già tracciato dal Trattato di Lisbona, riconosce nuove forme di intervento dei Parlamenti nazionali sulla politica di bilancio, stabilità e coordinamento nell'ambito di una specifica conferenza interparlamentare¹⁰⁶, la Conferenza di cui all'art. 13 del *Fiscal Compact* (TSCG).

¹⁰⁵ Sulla cooperazione interparlamentare la letteratura è vastissima, si veda, almeno, C. Di Costanzo, *La leale cooperazione interparlamentare*, in federalismi.it, 12 settembre 2012. C. Fasone, N. Lupo, *Interparliamentary Cooperation in the composite European Constitution*, Hart, 2016. P. Piciacchia, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione Europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, (a cura di) R. Ibrido, N. Lupo, Bologna, Il Mulino, 2018, 295 ss; A. Esposito, *La Cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettiva*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

¹⁰⁶ Sull'art. 13 del *Fiscal Compact* si veda, *ex multis*, V. KREILINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe* Institut Jacques Delors, Policy Paper, n. 100, ottobre 2013; R. CASELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, cit. A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in *astri-online.it*, 22/02/2012; ID, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in *Il Sistema parlamentare euro-nazionale*, A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, 13 ss; A. ESPOSITO, *La Cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettiva*, *ivi*, 166 ss; D. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, *ivi*, 257 ss; G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei Parlamenti nel sistema multilivello*, in *Il Fiscal Compact*, G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), Roma, Nuova Cultura, 2012, 113 ss; N. LUPO, *La conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2014, 113 ss; ID, *Parlamento e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 12/09/14, 7 ss; N. MACCABIANI,

Il dibattito sull'attuazione dell'articolo 13 del TSCG fu molto intenso e articolato e la riflessione riguardò da vicino il processo di democratizzazione dell'Unione economica e monetaria; si consolidavano nei confronti della Conferenza ex art. 13, da parte dei vari attori europei, «aspettative elevate»¹⁰⁷ e si auspicava che essa potesse fungere da vero «contrappeso democratico»¹⁰⁸ ai poteri attribuiti al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Commissione in quanto strumento idoneo a rafforzare le funzioni di controllo e indirizzo delle Assemblee parlamentari nel nuovo quadro istituzionale di governance economico-finanziaria.

Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack, in *Federalismi.it*, 19, 2014, 15/10/14.

¹⁰⁷ Così R. CASELLA, *L'art.13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., 161.

¹⁰⁸ Così A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., 166 ss.

CAPITOLO II

La crisi del debito sovrano e il rafforzamento delle regole della Governance economica tra strumenti emergenziali e tutela della democrazia parlamentare

I SEZIONE

1. La crisi economico-finanziaria e le sue ricadute sull'Unione europea: il valore della stabilità finanziaria e l'adozione di misure emergenziali

Come si è avuto modo di sottolineare alla fine del primo capitolo, il Trattato di Lisbona ha rappresentato una vera e propria pietra miliare del processo di integrazione europea. Sebbene questa non sia la sede più appropriata per dare conto di tutte le novità e dei progressi raggiunti con Lisbona, è tuttavia utile ribadire che esso, da un lato, ha rimesso in circolo un percorso che sembrava essersi arrestato e, dall'altro, ha ribadito quello che la dottrina non ha mancato di definire «approccio funzionalista tipicamente europeo»¹⁰⁹.

Ribadire l'importanza delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona, a nostro avviso, appare di vitale importanza non solo per ragioni connesse alla metodologia, e quindi squisitamente formali, ma soprattutto per contestualizzare l'analisi della prima crisi economico-finanziaria che ha, come ormai ampiamente noto, coinvolto la storia dell'Unione europea (e con essa del processo di integrazione europea), gli Stati membri e le loro Costituzioni con rilevanti ricadute sul piano della forma di Stato e di Governo dei singoli paesi membri, avendo toccato il cuore della democrazia e della sovranità popolare, sino al punto di ergere la stabilità

¹⁰⁹ Cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e costituzione*, Cedam, 2019, 120.

finanziaria e la sostenibilità del debito¹¹⁰ come dei veri e propri «*supervalori*»¹¹¹ da dovere tutelare.

Lo *stress-test* per la tenuta dell'impalcatura economico-giuridica dell'Unione ha avuto inizio con lo scoppio della crisi finanziaria¹¹² statunitense¹¹³ del 2007 e deflagrata a partire dal 2008, a causa dell'insolvibilità dei mutui concessi dalle banche americane a soggetti con basso reddito¹¹⁴. Successivamente, tra il 2008 e il 2011, tale crisi, iniziata come crisi del sistema bancario, toccò le fondamenta «costituzionali» entro cui si reggeva l'Unione economica e monetaria, palesando «i difetti strutturali dell'edificio eretto a Maastricht»¹¹⁵ ed evidenziando con ciò i

¹¹⁰ Sulla Sostenibilità del debito si veda lo studio condotto da L. BARTOLUCCI, *La Sostenibilità del debito in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, 2021.

¹¹¹ Cfr. A. CANTARO, *Presentazione. La irresistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 5 ss. L'Autore, nello, specifico, afferma che “*la stabilità finanziaria*, la cosiddetta sostenibilità delle finanze pubbliche, è diventata, dapprima silenziosamente negli anni Novanta del secolo scorso (Maastricht, Patto di stabilità e crescita) e poi sempre più chiaramente a partire dalla crisi dei debiti sovrani della fine del primo decennio del ventunesimo secolo, un vincolo ineludibile per i Governi e per i Parlamenti degli Stati dell'Unione. L'*imperativo assoluto* dell'agenda politica europea, il *supervalore* a cui tutti gli altri valori dell'ordinamento sovranazionale e degli ordinamenti degli Stati membri devono inderogabilmente sottostare”.

¹¹² Per ragione di completezza d'analisi, è utile ribadire che le crisi finanziarie si suddividono in crisi dei mercati finanziari, crisi dei debiti sovrani e crisi valutarie. Per un maggiore approfondimento si rimanda allo studio di F. COLOMBINI, *Banche, Stati e Banche centrali nelle crisi finanziarie. Evoluzione e prospettive*, in *riv.trim.dir.ec.*, 2012, 160.

¹¹³ La crisi del 2008 fu da molti commentatori considerata alla stregua di un fenomeno squisitamente angloamericano. A tal proposito, appaiono a distanza di anni suggestive ed emblematiche le dichiarazioni rese dall'allora ministro delle finanze tedesco, Peer Strinbruk, rese al parlamento europeo il 25.09.2009, secondo cui “*the financial crisis is above all an American problem, the US will lose its superpower status in the global financial system*. Per un ulteriore approfondimento si veda E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4, dicembre 2013.

¹¹⁴ Si verificò, nei primi anni degli anni duemila, un abnorme incremento del ricorso al consumo incentivato da una politica monetaria della Banca centrale statunitense volta a contenere il costo del denaro, determinando un incremento della domanda di abitazioni e del prezzo sostenuto da un eccessivo ricorso a mutui ipotecari; nel caso in cui, poi, la banca avrebbe constatato l'insolvibilità del mutuo si sarebbe potuta rifare sull'immobile, ma la crescita elevata del numero dei debitori determinò il crollo del valore delle abitazioni e la conseguente crisi finanziaria, che, coincidenza volle, si manifestò proprio lo stesso anno di entrata in vigore in Europa del Trattato di Lisbona. Il risultato determinò la diffusione in tutto il mondo della crisi del sistema finanziario statunitense, nota con il fallimento della famosa società di servizi finanziari *Lehman Brothers*. Sulla crisi della c.d. mutui *subprime*, si veda, *ex plurimis*, C. BIANCHI, *La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze*, Lezione Lincea, Milano, 20 aprile 2011; F. MACHEDA, *Dalla crisi dei mutui subprime alla grande crisi finanziaria*, Saggio, Università degli studi di Brescia, 2010, G. GUARINO, *L'Europa imperfetta, UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 2011; W. STRECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

¹¹⁵ Cfr. F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal Compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa*, cit. 111.

limiti del quadro normativo dell'UEM che hanno determinato l'emersione della crisi dell'Eurozona.

Gli Stati membri, da un lato, le Istituzioni europee, dall'altro, soprattutto dopo la crisi del debito¹¹⁶ hanno dovuto prendere coscienza della necessità di una profonda riflessione e riconsiderazione del loro ruolo all'interno dello spazio economico globale¹¹⁷.

Considerata la complessità della crisi e delle cause a essa collegati è opportuno procedere per punti e mettere a fuoco i diversi punti chiave.

In primo luogo, l'istituzione dell'euro e l'abdicazione della sovranità monetaria da parte dei Paesi membri hanno prodotto inizialmente effetti positivi sia dal lato della finanza pubblica, sia soprattutto dal lato dei sistemi economici in generale; effetti positivi derivanti, perlopiù, dai bassissimi tassi di interesse e dal diffuso apprezzamento verso la creazione di un'area valutaria stabile considerata all'altezza di garantire in tutta l'Unione stabilità economica¹¹⁸. Sotto questo punto di vista, però, la (percezione di) stabilità che l'intera impalcatura giuridica europea aveva messo in marcia non era, a sua volta, accompagnata da virtuose *performance* economiche da parte degli Stati membri e, soprattutto, non era affiancata da efficaci misure idonee a preventivare (*rectius*: a prevenire) politiche pubbliche condotte al di fuori dei reali vincoli di sostenibilità finanziaria.¹¹⁹ Non è un caso, infatti, che all'alba dello scoppio della crisi del debito greco¹²⁰, il 26 ottobre 2009, la stessa Grecia comunicava alle Istituzioni Euro che il rapporto *deficit*/PIL era cinque volte maggiore rispetto al precedente rapporto del 3,7% comunicato, a

¹¹⁶ Per un approfondimento dettagliato sui fattori scatenanti la crisi del debito si veda L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 35 ss.

¹¹⁷ Cfr. D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in N. Lupo (a cura di) *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit.

¹¹⁸ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francorte*, cit. 482.

¹¹⁹ Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, cit., 386. L'A. rileva, sotto questo punto di vista, come "i modelli di sviluppo e di intervento pubblico nell'economia e nella società [...] continuano a essere profondamente diversi. A ciò si aggiunga che "le modalità di prelievo fiscale e la capacità di combattere l'evasione differiscono notevolmente da paese a paese", con pesanti ripercussioni sul debito pubblico.

¹²⁰ A. GRANITSAS, *Greek Wow Overhauls on Budget*, in *Wall Street Journal Europe*, 26 ottobre 2009.

dimostrazione dell'inaffidabilità del sistema statistico europeo, come già dimostrato da una famosa relazione della Corte dei conti UE risalente al 2000¹²¹. In secondo luogo, la fragilità della cogenza via via sempre più lenta dei meccanismi economico-giuridici posti a difesa dell'Unione monetaria, grazie alle maglie larghe del Patto di stabilità e crescita, hanno causato macroscopici squilibri economico-finanziari avendo permesso il superamento del rapporto *deficit*/PIL e del 60% del debito pubblico.¹²² Si sono, infatti, rese possibili, senza un adeguato controllo, da un lato la comunicazione di dati falsati e, dall'altro, generalizzate deroghe alle norme previste dal PSC per consentire agli Stati in difficoltà di attuare misure di rilancio dell'economia.¹²³

Se è vero che il deflagrarsi della crisi ha reso evidente come parametri di Maastricht da un lato e Patto di stabilità e crescita, dall'altro, non siano stati in grado di fare funzionare secondo adeguati meccanismi il mercato unico assieme alla centralizzazione della politica monetaria e al coordinamento delle politiche economiche, è senz'altro vero – e condivisibile – quanto sostenuto da autorevole dottrina, secondo cui «l'aver perseguito il processo di integrazione europea “al contrario”, utilizzando come collante l'aspetto economico e finanziario e l'istituzione della moneta unica, pensando di potere approdare poi, grazie alla spinta propulsiva di questi fattori, all'Unione politica, è stato senza ombra di dubbio uno dei fattori che hanno maggiormente contribuito allo scoppio della crisi europea, i cui effetti, probabilmente, sarebbero stati meno dirompenti se fosse stato seguito il percorso corretto, partendo dall'integrazione politica, la quale avrebbe automaticamente comportato, una volta consolidatasi sulla base dei principi fondamentali del costituzionalismo moderno, anche l'Unione economica e monetaria»¹²⁴.

¹²¹ Cfr. Corte dei conti, Relazione speciale n. 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, 2000/C 336/01; G. CIPRIANI, *Rethinking the EU Budget*, Brussels, 2007, 78.

¹²² Cfr. L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 39 ss.

¹²³ La modica nel 2005 del Patto di Stabilità e crescita aveva introdotto la possibilità di sospendere l'applicazione delle regole in esso contenute in situazioni di congiuntura economica negativa. Su questi aspetti cfr. C. FORELLE, S. FIDLER, *Europe's Origin Sun*, in *Wall Street Journal Europe*, 3 marzo 2010.

¹²⁴ F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, cit., 127. Su questa linea di pensiero anche F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, 19, il

Le tensioni innescate dalle crisi, perciò, hanno messo a dura prova lo iato tra direzione della politica monetaria e gestione delle politiche economiche¹²⁵ e hanno evidenziato, a chiare lettere, come la mancanza di strumenti di salvaguardia della stabilità monetaria e la presenza, *de facto*, di una «*costituzione finanziaria*» priva di quegli anticorpi forti al punto da prevenire l'innescarsi di una crisi, abbiano messo a dura prova la sopravvivenza stessa dell'Unione economica e monetaria. Così, per fare fronte al cataclisma finanziario, le Istituzioni europee, in coerenza con quella «visione minimalista»¹²⁶ risalente alla nuova macroeconomica classica¹²⁷, hanno attuato un vero e proprio «diritto europeo dell'emergenza»¹²⁸

quale afferma che «L'Unione europea ha inteso passare dalla Comunità all'Unione attraverso la messa in comune di un solo frammento della sovranità, la sovranità monetaria. Probabilmente sperando nella realizzazione automatica di un noto brocardo: dove c'è Stato c'è moneta e dove c'è moneta c'è Stato. Mettendo insieme le monete si contava, evidentemente, nell'automatica e progressiva formazione di uno Stato federale».

Sul punto si veda anche C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea. Itinerari di una comparazione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015; A. Somma, *La dittatura dello spread: Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'Guerra delle razze': strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015. ID, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, n.1, 2018.

¹²⁵ Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, cit., 7 ss.

¹²⁶ In questi termini E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., 499, secondo il quale rispetto alla crisi innescatasi nella zona Euro «emergono divergenze di approccio che inevitabilmente conducono a una divaricazione inconciliabile delle spiegazioni e delle indicazioni in merito agli interventi da porre in essere». Egli, tuttavia, individua due correnti di pensiero, la prima volta a minimizzare le carenze dell'UEM, l'altra a enfatizzarle. Rispetto alla visione minimalista, afferma che «essa sembra ritenere che le cause della crisi del debito sovrano siano sostanzialmente di natura finanziaria: una gestione poco accorta del bilancio pubblico avrebbe precipitato la fiducia dei mercati finanziari nelle capacità degli Stati coinvolti di onorare i propri impegni». Per quanto concerne invece la visione opposta alla minimalista, essa «offre un panorama più articolato di ricostruzioni, accomunate però da alcune osservazioni preliminari. In primo luogo, essa ritiene che il repentino peggioramento dei saldi della finanza pubblica dei paesi GIPSI non sia la malattia, quanto piuttosto il sintomo di asimmetrie nelle *performances* dei diversi sistemi economici di cui l'UEM non ha potuto fare fronte». Per approfondimenti legati si veda, *ex plurimis*, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir.Unione.eur.*, 2013; D. ADMASKI, *Europe's (Misguided) Constitution of economic prosperity*, in *Comm.mkt L. Rev*, 2013; R. BARATTA, *Legal issues of the «Fiscal Compact»*. *Searching for a Mature Democratic Governance of the EURO*, in *Dir.Unione eur.*, 2012.

¹²⁷ Sulle teorie economiche in generale e legate alla *Governance* economica, vedi. J.R. Hicks, *Mr. Keynes and the classic: A Suggested Interpretation*, in *Econometrica*, 1937, n. 5; ID, *Is-Lm: An Explanation*, in *Journal of post Keynesian Economics*, 1981, n. 3; V.F. MODIGLIANI, *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, in *Econometrica*, 1994, n. 12; E. MARELLI, *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, Giappichelli, 1997; R. ARTONI, *Lezioni di Scienza della finanza*, Il Mulino, 1999.

¹²⁸ Cfr. G. ALLEGRI, G. BERGONZINI, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, 2014, 24; C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, cit., 7 ss.

(*rectius*: diritto europeo della crisi) che ha alterato i consueti percorsi e le sfide dell'integrazione politica e messo in discussione la scommessa sul completamento di un'Unione politica, alterando, da una parte, la forma degli ordinari meccanismi di produzione del diritto europeo e, dall'altra, la sostanza istituzionale rispetto alla distribuzione delle funzioni e all'assetto dei poteri dell'Unione.

La fuga dal diritto europeo, sul piano formale, si è tradotta nell'approvazione di Trattati internazionali, come il Meccanismo Europeo di stabilità (di cui si parlerà approfonditamente nel proseguo del Capitolo), che ha previsto una assistenza finanziaria –sotto stretta condizionalità –per quei paesi come la Grecia che presentavano una seria crisi di liquidità e quindi incapaci di rifinanziarsi sul mercato e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), che ha rafforzato la disciplina di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche.

Strumenti e meccanismi, questi appena citati, che sono andati nella direzione esclusiva di un rafforzamento volto a garantire il *supervalore* della stabilità¹²⁹ restringendo le maglie dei vincoli economico-finanziari e «intrecciando gli ambiti di competenza dei singoli stati membri»¹³⁰, con notevoli ripercussioni sia sul ruolo dei Parlamenti che si sono trovati “vittima” rispetto alla perdita dei loro tradizionali poteri di indirizzo e controllo¹³¹, sia, più in generale, sull'indebolimento della sovranità nazionale e dei circuiti democratici.

¹²⁹ Cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e costituzione*, cit., 127 ss; si veda anche R. IBRIDO, *L'Unione Bancaria europea. Profili costituzionali*, Giappichelli, 2017.

¹³⁰ P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e Costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, cit., 118.

¹³¹ Affronta nel dettaglio questo specifico tema P. PICCIACCHIA, *ult.op.cit.*, ove rileva specificamente: «la realizzazione a livello europeo, prevalentemente su impulso del Consiglio, di politiche e normative di *governance* economica volte ad imporre forti vincoli e condizionamenti delle politiche economiche dei singoli Paesi, hanno, come era inevitabile, fortemente inciso sul ruolo dei Parlamenti che si sono visti erodere una fetta importante dei loro poteri di controllo sull'indirizzo politico finanziario dei Governi e sono perciò andate incontro a forti critiche sia sul versante dell'indebolimento della sovranità nazionale sia sul versante della messa in discussione del circuito democratico». 117 ss; si veda anche D. A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., 227 ss; A. LOUMBERT, *Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 3, 2012, 454 ss; J. HABERMAS, *The crisis of the European Union in the light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, 2012, 335; K. NICOLAIDIS, *European Democracy and its crisis*, in *Journal of Common Market studies*, vol. 51, n. 2, 2013, 351 ss; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Napoli, Esi, 2013; A. SCIORTINO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance economica*

2. I primi strumenti emergenziali a tutela della stabilità finanziaria dell'Unione e l'esordio della condizionalità economico-finanziaria nell'Eurozona.

All'indomani dello scoppio della crisi del debito sovrano greco, l'Unione decise di attuare le prime misure emergenziali per evitare l'effetto "contagio" e quindi mettere a rischio la stabilità dell'intera zona Euro.

Così, in assenza di adeguati strumenti di intervento volti a contenere l'emergenza greca, vennero escogitate le prime misure *ad hoc* per impedire che il *default* scatenasse tutti i suoi effetti sulle finanze pubbliche degli altri paesi europei.

Una volta pianificati gli interventi a sostegno della Grecia, su base intergovernativa, le Istituzioni europee (a trazione tedesca) aprirono una riflessione per affrontare in modo organico la questione dell'istituzionalizzazione degli strumenti di «soccorso finanziario» ai Paesi in difficoltà¹³². Emerse la consapevolezza che gli Stati non potevano essere abbandonati alle loro sorti e che l'UE necessitasse di adeguati strumenti giuridici idonei ad arginare tempestivamente l'emergere di una instabilità finanziaria endemica, anche al fine di disincentivare comportamenti *moral hazard* da parte degli Stati.

Dopo i primi accordi coordinati bilaterali a sostegno della Grecia¹³³, venne affrontato organicamente in sede comunitaria la questione della stabilità

europa, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di Diritto pubblico*, n. 3, 2012, 445. R. CASELLA, A. ZORZI GIUSTINIANI, (a cura di), *I Parlamenti nazionali nella governance economica europea*, Editoriale Scientifica, 2017; P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Cedam, 2012.

¹³² G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 389; ID, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato «co-assicuratore»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 1085 ss.

¹³³ La primissima risposta fu data dal sistema dei prestiti bilaterali coordinati, con un piano di sostegno finanziario pari a 110 miliardi, di cui 30 stanziati dal Fondo monetario europeo e 80 dagli Stati membri della zona Euro, definiti nell'ambito di due accordi: 1) *il Loan Facility Agreement*; 2) *l'intercreditor Agreement*.

finanziaria dell'Eurozona da tutelare nei casi di insolvibilità dei debiti sovrani e del necessario superamento, quanto meno in via di fatto, del divieto di *bail-out* consacrato a Maastricht per la salvaguardia della suddetta stabilità.¹³⁴

Venne così costituito, nell'ambito del consiglio Ecofin del 9 maggio 2010, il primo Meccanismo europeo di stabilizzazione¹³⁵ (*EFSM*) e l'impegno a costituire un secondo strumento a favore del salvataggio dei paesi in difficoltà, che sarebbe nato il nell'agosto dello stesso anno, il c.d. Fondo europeo di stabilità finanziaria (*EFSSF*).

Il Meccanismo europeo di stabilizzazione, istituito ad opera del Regolamento n. 407/2010, fonda la propria legittimazione giuridica all'interno dell'articolo 122, co. 2 del TFUE ove afferma che “qualora uno Stato si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato”.¹³⁶

Prima facie, si può osservare come l'aiuto dell'Ue ai paesi membri sia giustificato e giustificabile solo nella misura in cui la difficoltà finanziaria sia diretta conseguenza di un «deterioramento dell'ambiente economico e

Il primo accordo venne stipulato tra la Banca centrale greca, in qualità di agente della Grecia, e paesi della zona Euro. Vennero stabiliti, nel dettaglio, diritti e doveri reciproci in relazione ai prestiti stanziati bilaterali in favore della repubblica ellenica, sotto l'attenta supervisione della Commissione che controllava il programma triennale di prestiti, ricevuti previa firma da parte della stessa Grecia di un rigido memorandum in cui erano contenute tutte le misure di politica economica che il paese avrebbe dovuto attuare per beneficiare della prima tranche di prestito condizionato previa firma da parte della stessa Grecia di un rigido memorandum in cui erano contenute tutte le misure di politica economica che il paese avrebbe dovuto attuare per beneficiare della prima tranche di prestito condizionato. Sempre la Commissione, in seguito, verificò e valutò l'effettivo rispetto dei contenuti del memorandum prima di concedere l'ok all'Eurogruppo insieme alla BCE dei successivi versamenti. Il secondo accordo, stipulato da tutti gli stati membri ad esclusione della Grecia, concordò diritti e doveri in riferimento al funzionamento dei prestiti bilaterali concessi alla Grecia. Su questi profili vedi M. Ruffer, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1777;

¹³⁴ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: Crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsione del costituzionalismo democratico*, cit., 504.

¹³⁵ Regolamento n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010; Si veda G. TREMONTI, *Uscita di sicurezza*, Milano, Rizzoli, 2012.

¹³⁶ Cfr. Art. 122, co. 2 TFUE.

finanziario internazionale»¹³⁷ e non anche da un inadempimento delle regole fiscali europee. Questa situazione, infatti, pose rilevanti problemi fino a pochi istanti prima l'approvazione del Regolamento istitutivo. Da una parte la Germania, con a capo la Cancelliera Merkel, chiedeva che la gestione del fondo spettasse ai Paesi membri secondo il consolidato metodo intergovernativo; dall'altra, la Francia, con a capo Sarkozy, auspicava il metodo comunitario con a capo il ruolo della Commissione, senza tenere conto del fatto che vi erano stati, come l'Italia e Malta che, considerato l'elevato debito pubblico, palesavano le proprie difficoltà ad emettere TDP per coprire le proprie quote del fondo.¹³⁸

Il compromesso finale tra Germania e Francia venne mediato grazie al ruolo proattivo dell'Olanda, con l'istituzione *ex art. 122 TFUE* di un fondo di 60 miliardi gestito dalla Commissione europea. Il Fondo, provenienti da una società ad hoc di diritto privato di origine lussemburghese, avrebbe fornito liquidità di denaro ai Paesi in difficoltà tramite la vendita di titoli garantiti «*quota parte*»¹³⁹ dagli Stati membri.

A ben vedere, si trattò di misura formulata in *extrema ratio* per colmare, nel più breve tempo possibile, una situazione che rischiava di minare le fondamenta dell'Unione economica europea in assenza, come già detto, degli adeguati strumenti giuridici.

Per quanto riguarda, invece, le procedure di attivazione del Fondo, il citato Regolamento n. 407/2010 prevedeva che l'erogazione degli aiuti avvenisse in seguito a una procedura di richiesta attivata dallo Stato in difficoltà tramite una specifica dichiarazione in cui elencare minuziosamente, a seguito di un serrato

¹³⁷ Cfr. G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazione istituzionali*, cit., 392, il quale afferma che in tali casi, appunto, «diventa necessario garantire l'immediata operatività di un meccanismo europeo di mutua assistenza al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria».

¹³⁸ Per un approfondimento dettagliato si veda, fra tutti, L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, cit., 44 ss; M. WALKER, C. FORELLE, B. BLACKSTONE, *Currency Union Teetering, 'Mr. Euro' is Forced to Act*, in *Wall street journal Europe*, 24 settembre 2010.

¹³⁹ , L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, cit., 45.

confronto con la Commissione e la BCE, i propri fabbisogni finanziari. Contestualmente, lo Stato avrebbe dovuto comunicare alla Commissione e al Consiglio Ecofin anche una bozza di risanamento economico-finanziario. Da quanto disposto dal Regolamento, inoltre, non venne prevista nessuna attivazione automatica da parte delle Istituzioni europee e questo, probabilmente, come ha avuto modo di riflettere attenta dottrina per garantire «l'esigenza di rispettare la sovranità degli Stati membri e di evitare interventi "paternalistici"»¹⁴⁰. Tuttavia, esso può essere inteso come un elemento di debolezza del sistema, nella misura in cui da un lato gli Stati membri e, dall'altro, l'Unione considerata nell'ambito della stabilità finanziaria possono avere l'interesse legittimo a volere prevenire squilibri finanziari dettati da eventuali *default* nazionali.

Se è vero che le Istituzioni non attivano automaticamente il Fondo, è però sul piano della decisione se concedere o meno l'aiuto che le Istituzioni dell'Unione si fanno protagoniste; in particolare è il Consiglio, su proposta della Commissione, che decide a maggioranza qualificata la concessione del credito allo Stato.

La rilevanza dell'organo intergovernativo sulla decisione o meno di concedere l'aiuto al Paese in difficoltà è intimamente connessa sia alle valutazioni tecniche, che solo un organo tecnico come la Commissione è in grado di effettuare, sia soprattutto all'assunzione di responsabilità politica che ricade evidentemente sullo Stato membro.

Una volta valutate le difficoltà del Paese richiedente, il Consiglio determina le condizioni economiche dell'intervento e le misure di politica economica che lo Stato deve garantire di portare avanti e di attuare con l'obiettivo di risanare il proprio debito (*rectius* debito delle banche) contestualmente all'approvazione di un programma di aggiustamento varato dallo Stato beneficiario.

¹⁴⁰ G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 392.

Tra la Commissione e lo Stato, infine, fu previsto un *memorandum of understanding*, ovvero condizioni di politica economica volte ristabilire quell'ordine finanziario perduto. L'assunzione di «prestiti sui mercati finanziari a nome dell'Unione con la garanzia del bilancio UE»¹⁴¹ doveva sottostare a specifiche condizionalità rilevanti sul piano di un ambito – quale quello delle politiche economiche- riservato alla sovranità statale.

A ciò, si aggiunga, che la procedura di attivazione dei fondi, attivati tra il 2011 e il 2014 a seguito della crisi di Irlanda e Portogallo e nel 2015 a favore della Grecia, non prevedeva adeguati meccanismi di partecipazione e controllo da parte del Parlamento europeo, a cui era garantito un marginale obbligo informativo *ex art. 122 Tfeue*. A nostro avviso, esso può essere considerato un ulteriore elemento di debolezza rispetto alla struttura complessiva disegnata per il salvataggio degli Stati in crisi da debito, in quanto il netto prevalere della leva intergovernativa sulla sovranità dei Paesi in campo macroeconomico avrebbe richiesto un adeguato coinvolgimento, non solo informativo, degli organi titolati della legittimazione popolare, *in primis* il Parlamento europeo.

Il secondo «veicolo speciale»¹⁴², nato dall'impegno dei Capi di stato e di governo a impegnare risorse fino a 440 miliardi di euro, venne formalmente costituito il 7 giugno 2010 e prese il nome di Fondo Europeo di stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility – EFSF*), altresì noto come *Fondo Salva Stati*.

Il Fondo venne istituito sotto forma di una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese da un unico socio, rappresentato dal Granducato di Lussemburgo. La società nacque per sopperire agli esigui fondi del EFSM e fu «incaricata di procurare finanziamenti agli Stati membri dell'Unione Europea in difficoltà finanziaria la cui moneta è l'Euro e che hanno concluso un Memorandum con la Commissione europea contenente condizionalità di

¹⁴¹ Cfr. Comunicazione *sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria del 30 novembre 2010*, Com/2010/713 def.

¹⁴² G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 393.

politica economica»¹⁴³. Il fondo veniva garantito su base *prorata* dagli Stati membri partecipanti, i quali si identificarono azionisti della società. Questa, inoltre, secondo quanto venne sancito dallo Statuto, aprì la propria struttura all'ingresso di nuovi soci, cioè i sedici stati della zona Euro, i quali sottoscrissero le relative quote di partecipazione.

Pe quanto riguarda, invece, la struttura della *governance* del Fondo Salva Stati, il potere degli organi di vertice si presentava molto limitato, in ordine al fatto che la società si configurava «come un soggetto attuatore delle scelte assunte dagli Stati e dal Consiglio, secondo le regole e le procedure stabilite dal regolamento sull'assistenza finanziaria europea»¹⁴⁴.

Grazie a questo strumento, venne fornita assistenza condizionata agli stessi Stati che avevano beneficiato del Meccanismo europeo di stabilità, in particolare l'Irlanda (2011-13), Portogallo (2011-14) e Grecia (2012-14), con la differenza ultima che i programmi finanziari dell'EFSM furono molto più ampi dal punto di vista delle risorse finanziarie¹⁴⁵ rispetto ai modesti importi stanziati dal Meccanismo insufficienti per arginare la crisi.

Due strumenti che - data l'eccezionalità della situazione- nacquero con l'intento di essere temporanei ed emergenziali; Tuttavia, le esigenze dalle quali l'*ESFM* e l'*ESFS* presero le mosse non furono strettamente transitorie, per quanto dal principio fossero state ideate per sopperire ad una situazione di eccezionalità. Motivo per cui, infatti, venne fondato – con apposito Trattato internazionale – un Meccanismo permanente di stabilità (Mes) – sotto forma di istituzione finanziaria internazionale, dotata di personalità giuridica e con un capitale interamente sottoscritto dagli Stati aderenti.

Prima di passare all'analisi del Meccanismo europeo di stabilità e della conseguente modifica dell'art. 136 TFUE, si ritiene utile dedicare un apposito

¹⁴³ Cfr. Statuto, art. 3, pubblicato e reso disponibile dal «Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg-Recueil des Sociétés et Associations» l'8 giugno 2010, C 1189, 57026 ss.

¹⁴⁴ G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 394.

¹⁴⁵ Sul punto si veda anche, A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Derive Approdi, 2014; ID, *Quando l'Europa tradì sé stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, La terza, 2021.

paragrafo all'esordio della condizionalità economica europea a seguito dell'approvazione dei due strumenti emergenziali già analizzati.

2.1. Emergenza finanziaria, condizionalità economica e involuzione del Costituzionalismo.

La crisi economico-finanziaria del 2009 e l'introduzione dei primi strumenti emergenziali e temporanei di salvataggio degli Stati dell'Eurozona che si trovavano in *bail out* hanno comportato l'introduzione, per la prima volta dentro in confini dell'Unione, del principio di stretta condizionalità¹⁴⁶ economica.

La storia e l'evoluzione del principio di condizionalità ha origini risalenti nel processo di integrazione europea¹⁴⁷, sebbene esso fosse applicato nelle relazioni esterne dell'allora Comunità e fosse, perlopiù, una condizionalità politica finalizzata alla tutela dei diritti umani e al rispetto dello Stato di diritto, al punto

¹⁴⁶ Sulla condizionalità europea in generale, si veda almeno: J. GOLD, *la conditionalità*, IMF, Washington, 1979; O. STOKKE, *Aid and Political Conditionality*, London, 1995; C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in the light of EU Constitutional Developments*, in Eur. L. J., vol. 10, 3 May 2004; L. CAPPUCIO, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006; C. PINELLI, voce *Conditionality*, in Max Planck Encyclopedias of International Law, Heidelberg and Oxford University Press, 2009; S. KOCH, *A typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, in *World Development*, vol. 75, 2015; A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; ID, *The new regulation on the rule of law conditionality: a controversial tool with some potential*, in *IACL-AIDC Blog 22 dicembre 2020*; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni scientifiche italiane, 2021.

¹⁴⁷ Il principio di condizionalità nel contesto prima comunitario e poi europeo trova applicazione a partire dal 1975, a partire dalla prima convenzione di Lomè, nell'ambito delle relazioni esterne. Nello specifico, si collegava la concessione di fondi con il rispetto dei diritti fondamentali, ponendo in stretta relazione le strategie di sostegno e sviluppo delle aree più povere dell'Africa, dei Pacifici e dei Caraibi con il rispetto dei diritti umani. Su questi aspetti, si veda la seguente bibliografia: S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in *Riv. Int. Dir. uomo*, 1999; s. ZANGER, *Good governance and European aid. The impact of political conditionality*, in *European Union Politics*, 1(3), 2000; S. CANTONI, *Voce Accordo di Cotonou*, in *Aggiornamento del Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2005; L. BARTELS, *The application of human right conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries*, Brussels, 2008; F. MARRELLA, *Unione europea, commercio internazionale e diritti umani*, in *Il libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2014; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni scientifiche italiane, 2021, 30 ss.

che autorevole dottrina usava comunemente definire la condizionalità europea come quell'insieme di pratiche attraverso le quali si tentava di promuovere i valori della democrazia e della Stato democratico-pluralista.¹⁴⁸

L'Unione, pertanto, perseguiva, in applicazione del principio di condizionalità, gli interessi economici e strategici attraverso un processo di europeizzazione, che prevedeva la diffusione dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri, inducendo, così, i Paesi assistiti a recepire il nucleo fondamentale caratterizzante la forma di stato liberal democratica¹⁴⁹. Tale processo era peraltro sancito dal solenne art. 3, co. 4 del TUE, ove prescriveva che «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini»¹⁵⁰.

La condizionalità economica europea emerge come principio cardine della *governance* economica europea per la prima volta con il dilagare della crisi economico-finanziaria e con l'approvazione dei due strumenti sopra analizzati, il meccanismo europeo di stabilità e il Fondo salva Stati. La stringente condizionalità, nell'ambito degli aiuti economici previsti dai primi strumenti emergenziali, si è materializzata attraverso l'elaborazione di un piano di aggiustamento macroeconomico, finalizzato a garantire il ripristino della sostenibilità finanziaria dello Stato interessato e della sua capacità a finanziarsi sul

¹⁴⁸ Cfr. A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 154. L'Autore, nello specifico, afferma che «gli accordi tra l'Unione e i Paesi terzi hanno via via sempre più perseguito finalità che, lungi dall'esaurirsi nella realizzazione di obiettivi puramente economici o commerciali, fanno appello alle responsabilità dei governi dei Paesi assistiti affinché promuovano il progresso delle loro popolazioni nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e del rafforzamento delle istituzioni democratiche». L'Autore continua rilevando che «si parla di politiche di condizionalità tendenti appunto a far sì che l'aiuto possa essere condizionato al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici da parte dei Governi di quei Paesi». Sul rapporto tra condizionalità europea e promozione della democrazia, si veda anche H. GRABBE, *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, in *Int. Political Science Rev.*, 2000, 23 (3), 264 ss; F. SCHIMMELFENNING, H. SCHOLTZ, *EU democracy promotion in the European neighbourhood: Political conditionality, economic development and transnational exchange*, in *European Union Politics*, 9(2), 2008; F. SCHIMMELFENNING, H. SCHOLTZ, *EU democracy promotion in the European neighbourhood: Political conditionality, economic development and transnational exchange*, in *European Union Politics*, 9(2), 2008; J. HUGHES, G. SASSE E C. GORDON, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, England, 2004.

¹⁴⁹ E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, cit, 2021, 33 ss.

¹⁵⁰ Cfr. Art. 3, co. 4 TUE.

mercato finanziario. Il piano di aggiustamento, criticato da buona parte della dottrina che lo riteneva lesivo della sovranità economica, andava redatto sotto l'egida della BCE, della Commissione e del Fondo monetario internazionale, oltre che soggetto all'unanime approvazione da parte di tutti i Ministri delle finanze dei Paesi dell'Eurozona.

La condizionalità economica, come prevista dai primi strumenti emergenziali, aveva quale finalità ultima la garanzia che l'aiuto economico degli Stati membri fosse temporaneo e, allo stesso tempo, corredato di pregnanti misure volte a garantire l'eccezionalità della situazione che lo aveva reso necessario¹⁵¹. L'assistenza finanziaria e le condizionalità cui essa era sottoposta erano, di regola, disciplinati dai c.d. *Memorandum of Understanding* (MoU) e riguardavano ogni singolo Stato debitore.¹⁵²

Allo stesso tempo, la natura squisitamente intergovernativa, per cui sono gli Stati membri che in condizioni di parità elargiscono aiuti finanziari, richiedeva che quegli aiuti fossero affiancati da "rassicurazioni" - e quindi garanzie - circa la natura circostanziata e temporanea dell'intervento medesimo.¹⁵³

Nell'ambito della prima stagione di condizionalità europea, ciò che è emerso dalla dottrina è che si è sviluppata la tendenza a privilegiare gli aspetti finanziari dello Stato in difficoltà attraverso un approccio affrontato nell'ottica di un collegio di pari (gli Stati che concedono i finanziamenti di aiuto) che agisce in favore di un singolo membro e richiede a quest'ultimo garanzie circa la natura circostanziata e temporanea¹⁵⁴, piuttosto che nell'ottica di salvaguardare la funzionalità di un sistema economico integrato e interdipendente. Tendenza, quest'ultima, che è

¹⁵¹ Cfr. R. CISOTTA, A. VITERBO, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Unione eur.*, 2012, 323.

¹⁵² Cfr. M. IONNIS, *Il deficit sistemico dell'Unione Europea*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 3/2014, 593. L'A. rileva specialmente il fatto che i singoli MoU e le relative condizionalità essendo contenuti in atti che si collocano al di fuori del diritto europeo, appare complessa e difficile l'individuazione «dell'esatta allocazione del potere e delle connesse responsabilità», anche in considerazione del fatto che le procedure di negoziazione vedono coinvolti, oltre al Paese debitore, anche la Commissione europea, la Bce e il Fmi.

¹⁵³ In questi termini E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 506 ss.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

andata nella direzione di declassare il fulcro della sovranità statale e alcuni diritti fondamentali ritenuti inviolabili nelle forme di stato democratico-pluraliste.

Sotto questo profilo merita ricordare, per ragioni di completezza di analisi, il ruolo chiave svolto dal giudice costituzionale tedesco che ha, nel corso dell'evoluzione della *governance* economica europea, consolidato un indirizzo giurisprudenziale, inaugurato con la celebre sentenza *Lissabon Urteil*, a difesa delle prerogative delle istituzioni parlamentari, rivolgendo la propria attenzione «alle ricadute interne delle misure di gestione delle crisi, ovvero alle ricadute sugli equilibri tra Esecutivo e Legislativo, e alla democrazia parlamentare»¹⁵⁵.

In particolare, con la sentenza del 7 settembre 2011, *Griechenland-Hilf Urteil*¹⁵⁶, sulla partecipazione della Germania al «Fondo Salva Stati» per gli aiuti finanziari alla Grecia, il *BVerfG* ha confermato il proprio spirito di difesa verso la democrazia parlamentare, riaffermando «la centralità del principio di democratico come motore e, allo stesso tempo, limite dell'integrazione europea»¹⁵⁷. Nell'ambito del quadro istituzionale e normativo della *governance* economica, secondo il tribunale, il Parlamento non può – e non deve – essere lasciato ai margini, anzi esso è chiamato come protagonista nella decisione di Bilancio.¹⁵⁸ Ma vieppiù. La marginalizzazione dei Parlamenti ha riguardato, oltre che i Legislativi nazionali, anche il Parlamento europeo: è utile ribadire – ancora una volta – che nei circuiti decisionali relativi alle negoziazioni delle misure di stretta condizionalità prima e

¹⁵⁵ P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, cit., 138.

¹⁵⁶ 2BvR 987/10 del 7 settembre 2011. Sulla medesima sentenza si veda la seguente bibliografia: M. BONINI, *Da signori dei Trattati al Dominus del bilancio: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, 1-10; S.K. SCHMIDT, *A sense of déjà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict*, in *German Law Journal*, vol. 14, n.1, 2013, 1 ss; M. WENDEL, *Judicial Restraint and the Return in Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal treaty of 12 september 2012*, in *German Law Journal*, vol. 14, n. 1, 2013, 21 ss; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 1-13; E. BERTOLINI, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti Nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2013, 135 ss.

¹⁵⁷ R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *Rivista-AIC*, n. 3, 2011, 1-3.

¹⁵⁸ Cfr. P. PICIACCHIA, *ult. op. cit.*, 140.

nella supervisione della loro implementazione poi, il ruolo del Parlamento di Strasburgo è rimasto sostanzialmente in ombra in favore del ruolo del Consiglio¹⁵⁹. Come ha avuto modo di sottolineare autorevole dottrina, con la crisi finanziaria (prima) ed economica (in seguito), l'obiettivo di rendere compatibile la subordinazione degli aiuti finanziari alle rigide condizionalità ha – di fatto – consacrato una «mutazione costituzionale»¹⁶⁰ del diritto primario dell'Unione che, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, si è affermato con l'avallo della Corte di Giustizia; si è giunti, secondo tale dottrina, a un processo che, attraverso l'incorporazione della condizionalità economica nel TFUE¹⁶¹, ha condotto a una costituzionalizzazione della condizionalità economica europea nell'ambito della struttura complessiva della *governance* economica europea e, più in generale, all'interno dell'ordinamento europeo.

Sul piano della sua concreta attuazione a livello domestico, la condizionalità economica - esercitata attraverso una rigorosa sorveglianza da parte delle istituzioni europee - si è tradotta nell'attuazione di politiche economiche, volte a ridurre il debito pubblico e a risanare la situazione finanziaria del Paese in difficoltà, onde evitare il reale rischio che l'instabilità finanziaria dei paesi in *bail out* minacciasse l'intera eurozona. Ancora una volta con ripercussioni negative sui pilastri fondamentali entro cui si reggono le democrazie pluraliste: la dinamica intergovernativa ha infatti relegato il ruolo dei Parlamenti nazionali entro una

¹⁵⁹ Quanto al profilo della predominanza dell'inter-governamentalismo, già Hamerbas evidenziava l'emergere di un "federalismo esecutivo", dominato dal ruolo del Consiglio Europeo – organo per eccellenza intergovernativo – e dalla contestuale perdita di rilevanza della Commissione e del Parlamento europeo. Cfr. J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, 2013. È stato, sul punto, anche rilevato come «The increased role of the European Council is not merely a Phenomenon that accompanied the most dramatic years of the crisis but a *long-àterm structural change* witch the crisis brought to the forefront. Cfr. D. Chalemrs, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, *The Retrasformation of Europe*, in Id (a cura di), *The End of the Eurocrats's Dream*, Cambridge University Press, 2016, 4 ss.

¹⁶⁰ A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

¹⁶¹ La modifica del TFUE, tramite la procedura semplificata ex art. 48 par. 6, TFUE, ha, come vedremo più nel dettaglio nel prossimo paragrafo, incorporato all'interno dell'art. 136, par. 3, TFUE, la condizionalità economica europea prevedendo quindi che «Gli Stati membri la cui moneta è l'EURO possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.

cornice d'azione ridotta alla sola ratifica di quanto già deciso dai Governi in sede di negoziazione.¹⁶²

La condizionalità ha avuto un impatto non meno importante anche - e soprattutto - sull'involuzione dei diritti sociali¹⁶³. Infatti, avendo le misure di *austerità* come obiettivo quello di risanare la condizione finanziaria degli Stati in *bail out* e come tratto caratterizzante la riduzione della spesa pubblica¹⁶⁴, a livello nazionale si è determinata una eccessiva compressione dei diritti sociali avviata attraverso specifiche riforme in settori come la sanità, l'istruzione, il lavoro (con la riduzione dei salari minimi), le pensioni, ledendo financo sensibilmente i diritti fondamentali.¹⁶⁵

Tale dinamica innescata dalla crisi finanziaria ha messo in moto un meccanismo che da un lato ha contribuito a emarginare il ruolo delle Istituzioni parlamentari e, dall'altro, ha compresso i diritti sociali entro cui si è fondata - e si fonda - la forma di Stato democratico-pluralista, determinando «una sostanziale diffidenza verso gli esiti della democrazia rappresentativa sul piano del controllo efficiente delle risorse»¹⁶⁶, con ricadute sui profili legati all'uguaglianza sostanziale, alla

¹⁶² A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, cit., in *Premessa*.

¹⁶³ Sul rapporto tra crisi economica in generale e diritti sociali si veda, *ex plurimis*, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo" più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, 2011.A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria* e D. TEGA *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, presenti entrambi sul sito internet gruppodipisa.it, 2012; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quad. cost.*, 2013.C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013; S. GAMBINO, (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Federalismi*, 2015, 137 ss; ID, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015; R. CISOTTA, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Dir. pubbl. comp. Euro.*, n.1, 2015; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1/2020.

¹⁶⁴ Cfr. P. CAMPANELLA, *Salari e contrattazione collettiva*, cit.

¹⁶⁵ Sotto questo profilo esemplificativi sono i contenuti dei MoU di Grecia, Portogallo e Irlanda. In particolare, Cfr. Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (9 febbraio 2012); Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality: (17 maggio 2011); Ireland: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (2 Dicembre 2010).

¹⁶⁶ M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido*, cit.

partecipazione al processo decisionale e, in definitiva, al valore intrinseco della democrazia¹⁶⁷.

3. Il Meccanismo europeo di Stabilità e la «costituzionalizzazione» del principio di condizionalità economica europea quale nuovo paradigma di *governance* dell'Unione.

Dopo la creazione dei primi due strumenti emergenziali e temporanei sopra descritti, venne avvertita l'esigenza di dare vita a un nuovo strumento permanente: venne così decisa- nelle riunioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 – la volontà di istituire un Fondo Salva Stati permanente – il MES¹⁶⁸ - in grado di far fronte in maniera rapida e certa alle esigenze dei Paesi in difficoltà finanziaria. Il Meccanismo europeo di stabilità e il programma OMT promosso dalla Banca Centrale europea rappresentarono le prime misure normative di rilievo per

¹⁶⁷ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015. In questo prezioso scritto l'illustre costituzionalista rileva come «sulle persone gravano fardelli pesanti, la miseria aumenta, le fratture sociali sempre più profonde mostrano lo stridente contrasto fra le norme e la vita. La “Repubblica” non sembra curarsi troppo del compito assegnatole dall’art. 3: i diritti sociali ‘costano’ ed è necessario sacrificarli in nome della limitatezza delle risorse; almeno secondo l’idea dominante, ossessivamente ripetuta. Non è un discorso nuovo, nuovi sono piuttosto i toni duri e spietati che è venuto assumendo da quando la scarsità di risorse aggrava la difficoltà di soddisfare le numerose domande che salgono da una società impoverita; la questione delle risorse viene opposta ad ogni legittima richiesta come argomento assolutamente definitivo. Può essere questo l’unico riferimento di ogni decisione, l’unica base di un programma politico che non si proponga come eccezionale e provvisorio, ma destinato a durare? E del resto nemmeno nei momenti più duri l’art. 3 può essere sospeso; il compito che la Costituzione impone alla Repubblica va adempiuto “a maggior ragione nelle situazioni di crisi, se la situazione da rimuovere non solo permane ma può consolidarsi e rendere più pesanti e più acuti quegli ostacoli”». Sul punto l’A. richiama F. GABRIELE, A.M NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

¹⁶⁸ Sul Trattato MES v. C. Ohler, *The European stability mechanism, the long road to financial stability in the euro area*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, 47 ss; B. De Witte, *European Stability Mechanism and Treaty on stability, coordination and governance: role of the EU Institution and consistency with the EU legal order*, in *Challenges of multi-tier governance in the European Union*, 2012, 78; G. Napolitano, *La nuova governance economica Europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 462; M. Ruffert, *Europarecht und Verfassungsrecht: Verfassungskonformität von ESM-Vertrag und Fiskalpact, einstweiliger Rechtsschutz*, in *Juristische Shulung*, 2012.

difendere l'eurozona da minacciose crisi economico-finanziarie¹⁶⁹. Come noto, il MES venne istituito con l'approvazione di un Trattato internazionale (fuori quindi dall'orbita del diritto dell'Unione) stipulato il 1° febbraio 2012 dai Paesi dell'area Euro nella forma di organizzazione intergovernativa di diritto pubblico internazionale, con uno Statuto contenuto in appendice al Trattato stesso. Lo stesso sarebbe entro a pieno regime

L'approvazione del Trattato, tuttavia, fu preceduta da un'importante modifica del TFUE per risolvere le incertezze giuridiche sollevate e mai sopite dell'ESFM e del EFSF, al fine di rendere compatibile l'istituzione di un Fondo europeo con i Trattati istitutivi europei. In particolare, il 25 marzo 2011 con l'adozione della decisione 2011/199 venne adottata la modifica dell'art. 136 TFUE secondo la procedura semplificata *ex art. 48, par. 6 del TUE*, creando una base giuridica *ah hoc* con l'inserimento del par. 3 all'art. 136 TFUE, il quale si premurò di stabilire che "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la zona nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

Tale approccio è stato severamente ammonito da buona parte della dottrina¹⁷⁰, che ha intravisto nella modifica del Trattato con procedura semplificata uno «stratagemma» per dotare di una base giuridica l'istituzione del nuovo Meccanismo europeo di stabilità, non fu più (come nel caso del MESF) attraverso l'art. 122, par. 2, TFUE, che faceva riferimento al principio di solidarietà, bensì per mezzo dell'art. 136, par. 3, TFUE, che faceva riferimento al principio della

¹⁶⁹ Un ruolo chiave – e di pari importanza – è dato dall'Unione bancaria per la risoluzione delle crisi. Tuttavia, i profili costituzionali dell'Unione bancaria non saranno oggetto della presente tesi di dottorato, pertanto si rinvia agli importanti studi condotti da R. Ibrido e F. Salmoni. Cfr. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Cedam, 2019,

¹⁷⁰ Cfr. L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?* in *Documenti IAI*, 2011, 2 ss. del paper; B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, 1 ss.; L. QUAGLIA, *The Regulatory Response of the European Union to the Global Financial Crisis*, in R. MAYNTZ (a cura di), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt, 2012, 171 ss; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 2020.

stabilità finanziaria e alla conseguente salvaguardia della zona euro nel suo insieme.

Si rafforza, in questo frangente, l'ortodossia di stampo neoliberale attraverso cui, grazie a una nuova base giuridica, da un lato si rafforzano i meccanismi di controllo e coordinamento della disciplina di bilancio dei paesi aderenti all'area euro e, dall'altro, si istituzionalizza un Meccanismo europeo di stabilità col solo fine di garantire la stabilità dell'Eurozona nel suo insieme, subordinando la concessione di aiuti a stringenti condizionalità. Queste ultime, nel "nuovo" disegno di *governance* economica, rispondono alla logica razionale di indirizzare lo Stato beneficiario verso i corretti binari delle prudenti e virtuose politiche fiscali¹⁷¹, perseguendo in tal senso «the very same objectives which the no bailout clause is expected, but not managed to achieve»¹⁷².

L'introduzione di un meccanismo permanente rappresentò quindi una novità di primaria importanza, *in primis* perché per la prima volta, nell'ambito della struttura della *governance* economica, il Meccanismo conduce a un cambio di paradigma rispetto all'originario fondamento teorico dell'UEM, così come anticamente concepito a Maastricht nel 1992¹⁷³. Successivamente, perché per la prima volta, si introduce in una disposizione di rango primario – il TFUE – il principio della stretta condizionalità, che diviene così strumento istituzionalizzato della *governance* economica europea.

Tuttavia, la «costituzionalizzazione» del principio di condizionalità nell'ordinamento europeo ad opera della modifica dell'art. 136 TFUE ha evidenziato rilevanti aporie in ordine alla sua compatibilità con i principi del

¹⁷¹ Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, op.cit., 67.

¹⁷² K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014.

¹⁷³ Sotto questo punto di vista, infatti, l'UEM si fondava sulla convinzione teorica secondo cui il sistema non sarebbe mai entrato in crisi se tutti gli Stati non avessero violato le norme dell'UEM e, di conseguenza, gli Stati membri rispettando i rigidi parametri numerici non si sarebbero mai trovati in una situazione di crisi economica, di *financial stress*. Fu propria questa la ragione, lo ricordiamo, che nel 1992 non vennero ideati strumenti di salvataggio, anzi venne disciplinato il divieto assoluto di concedere facilitazioni o aiuti finanziari nei confronti dei Paesi che avessero condotto una cattiva gestione delle politiche economiche, il noto *no transfer union*. Per un approfondimento v. L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, op.cit., 71.

Costituzionalismo, in particolare della democrazia e della sovranità degli Stati membri, che in questa sede meritano di essere indagati, almeno sotto il profilo della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Uno dei profili maggiormente dibattuti ha riguardo il contenuto dei c.d. *Memoranda of Understanding* che, a prescindere dalla diversa natura giuridica con cui sono stati qualificati¹⁷⁴, degraderebbero in maniera massiccia il nucleo dei diritti sociali che, secondo il filone giurisprudenziale tedesco¹⁷⁵, rappresentano il cuore della sovranità statale. Le condizionalità, dunque, determinerebbero da un lato uno svuotamento dell'autonomia politica e, dall'altro, una perdita di responsabilità delle istituzioni democratiche¹⁷⁶. Istituzioni democratiche che, a partire dai Parlamenti nazionali, hanno subito una sostanziale emarginazione sul versante della partecipazione ai contenuti dei MoUs in favore del triangolo Commissione europea -BCE -Fondo Monetario Internazionale. In particolare, nell'ambito del MES, una volta approvato il contenuto del Memoranda da parte *Board of Governors*, è la Commissione che lo firma e che detiene in sé la facoltà (assieme alla BCE e al FMI) di monitorare il rispetto delle condizioni prestabilite. Nessuno spazio democraticamente orientato in favore dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo esclusi dalle procedure di negoziazione e pertanto attivi nella mera fase di ratifica di decisioni già assunte nelle sedi intergovernative. Vale la pena, prima di passare all'analisi del ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia, affermare quanto scritto da Habermas, secondo cui gli organi legislativi *«cannot avoid the suspicion of merely rubber-stamping prior decision taken*

¹⁷⁴ Quanto alla natura giuridica dei MoUs, la dottrina maggioritaria rileva che sono da considerare alla stregua di meri accordi semplificati e privi di natura vincolante per due ordini di motivi: il primo perché lo Stato può in qualsiasi momento recedere; il secondo perché il loro mancato conseguimento non comporta conseguenze giuridiche. Tale dottrina risale a A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, CUP, 2013; C. KIPLATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU social challenges because they are not Eu Law?* in *European Constitutional Law Review*, 2014. Altra parte della dottrina, invece, considera i loro contenuti come atti di natura politica, cfr. A.I. MARKETOU, M. DEKASTROS, *A Multilevel Legal Analysis – Reports by Country - Greece, Constitutional Change through Euro Crisis Law*, 16 January 2014, www.eurocrisislaw.eu/; infine, parte della dottrina li considera come atti *sui generis* con effetti vincolanti, cfr. A. FISHER LESCANO, *Human Rights in Times of Austerity Policy. The EU institutions and the conclusion of Memoranda of Understanding*, Legal opinion commissioned by the Chamber of Labour, Vienna, 2014.

¹⁷⁵ Filone giurisprudenziale da rintracciare già nella sentenza Lissabon, BvE 2/08 del 30 giugno 2009.

¹⁷⁶ Cfr. JOERGES, C. GLINSKI (a cura di), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance: Authoritarian Managerialism versus democratic governance*, Hart Publishing, 2014.

elsewhere – that is, merely reproducing them in a more concrete form. This suspicion inevitably corrodes any democratic credibility»¹⁷⁷.

Come abbiamo visto si tratta di aporie e profili di criticità in parte affrontati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che in tre emblematiche sentenze (Pringle¹⁷⁸, Gauweiler¹⁷⁹ e Ledra Advertising¹⁸⁰) ha cercato di fornire adeguate risposte sui profili di legittimità della condizionalità economica quale nuovo e integrante strumento di *governance* economica. Non si può tuttavia negare, a mo' di parentesi e di accenno rispetto al prossimo Capitolo, come, anche grazie al ruolo svolto dalla Corte di Lussemburgo, la condizionalità sia entrata a pieno regime nel *jus publicum* europeo al punto da rappresentare lo strumento grazie alla quale l'UE - nel nuovo regime di condizionalità approvato nel gennaio 2021¹⁸¹ - adotta misure di sospensione dei pagamenti o di rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio nei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto incidano o rischino di ledere gli interessi finanziari dell'UE.

I tre casi giurisprudenziali, analizzati abbondantemente dalla dottrina¹⁸² e su cui non ci soffermeremo analiticamente per le ragioni anzidette, insistono (1) sulla legittimità dei meccanismi adoperati in risposta alla crisi, in particolare del MES e del Outright Monetary Transaction, (2) sulla natura del MoUs in rapporto al diritto unionale e, *last but not least*, (3) sulla Condizionalità economica.

La Corte, entrando più nel dettaglio, per quanto strettamente connesso al MES insiste da un lato sul suo carattere intergovernativo ove afferma che «gli Stati

¹⁷⁷ J. HABERMAS, *The Crisis of European Union: A Response*, Polity Press, 2012, 130 ss.

¹⁷⁸ C-370 Pringle v Government of Ireland, Ireland and the Attorney General.

¹⁷⁹ C-62 Gauweiler v. Deutscher Bundestag del 16 giugno 2015.

¹⁸⁰ Ledra Advertising, C-8/15.

¹⁸¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget

¹⁸² Sulla sentenza Pringle si vedano, tra tutti, R. CALVANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, 2013, 2426 ss.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805 ss.; F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, 239 ss.; P. CRAIG, *Pringle: legal reasoning, text, purpose and teleology*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013, 3 ss.; E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 148 ss.

membri la cui moneta è l'euro sono competenti a concludere tra di loro un accordo relativo all'istituzione di un meccanismo di stabilità»¹⁸³ e, dall'altro, ribadisce che gli Stati, nell'esercizio delle proprie competenze, devono rispettare il diritto europeo. È qui che, nel ragionamento della Corte, entra in gioco il ruolo della condizionalità come strumento di garanzia del rispetto del diritto dell'Unione e del divieto di *bail out* posto dall'art. 125 TFUE; in altri termini, posto il divieto di concessioni che possano pregiudicare lo Stato a perseguire un virtuoso indirizzo economico-finanziario, l'attivazione di un meccanismo di stabilità risulta coerente con l'impianto giuridico europeo nella misura in cui esso è affiancato da condizionalità (*rectius*: programmi stringenti da portare avanti nell'ambito della politica di bilancio) che garantiscono il perseguimento di una politica economica e di bilancio virtuosa e, più in generale, la stabilità finanziaria dell'eurozona.¹⁸⁴

Mutatis Mutandis, la Corte di Giustizia ripercorre lo stesso ragionamento nel caso *Gauweiler*¹⁸⁵ ove, ribadendo la legittimità del programma OMT attuato dalla Banca centrale europea nei confronti dei Paesi concessori del MES, subordina la medesima legittimità al regime di stretta condizionalità e al conseguente rispetto dei programmi di aggiustamento strutturale ai quali sono sottoposti gli Stati in difficoltà. Riprendendo quanto scritto da autorevole dottrina in riferimento al caso in esame «un prestito ad uno Stato assistito da un programma di risanamento non costituisce un finanziamento illegittimo, ma un atto che si inserisce in un processo

¹⁸³ Cfr. C-370/12.

¹⁸⁴ Si tratta del ragionamento posto in essere dalla Corte di Giustizia nella sentenza C-370/12.

¹⁸⁵ Sulla sentenza *Gauweiler* si vedano H.C.H. HOFMANN, *Gauweiler and OM: Lesson for EU Public Law and the European Economic and Monetary Union*, 2015; P. CRAIG, M. MARKAKIS, *Gauweiler and the legality of Outright Monetary Transaction*, in *European Union Law Review*, 1, 2016; F. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, 16 *German law journal*, 2015; C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus: What is Left of the European Economic Constitution after the OMT-Litigation?*, *ZenTra Working Paper in Transnational Studies*, n. 60/2015; A. STEINBACH, *All's Well that Ends Well? Crisis Policy after the German Constitutional Court's Ruling in Gauweiler*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017; T. TAKIS, X. NAPOLEON, *A Legal Analysis of the Gauweiler Case*, in F. FABBRINI (a cura di), *The European Court of Justice, the European Central Bank and the Supremacy of EU law, Special Issue 23 Maastricht Journal of European e Comparative law*, 1, 2013; A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia. Considerazioni sulle conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Federalismi.it*, 2014; ID, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in www.federalismi.it.

di aggiustamento dei conti dello Stato e che proprio in conseguenza di tale aggiustamento verrà restituito¹⁸⁶.

Si esce dunque dalla collaborazione interistituzionale, dalla responsabilità della Commissione europea e dal controllo del Parlamento europeo, cioè dall'intero circuito democratico, e si riduce così il sostegno finanziario ad una questione intergovernativa, che crea una asimmetria tra stati debitori e stati creditori¹⁸⁷. Per comprendere meglio da vicino tale dinamica di discostamento dal metodo comunitario in favore del metodo intergovernativo, che privilegia i rapporti tra Governi, si riporta qui l'efficace esempio di Alessandro Mangia in cui afferma che se per un caso fortuito l'Unione sparisse «il MES e, soprattutto i suoi rapporti di debito e di credito, continuerebbero ad esistere intatti, non facendo parte il MES del diritto dell'Unione, pur essendo, a questo diritto, raccordato»¹⁸⁸.

Se il Mes segue il metodo intergovernativo, per buona pace dei Parlamenti nazionali, ed è regolato da un Trattato internazionale, non può tuttavia sfuggire (1) come esso sia di fatto ancorato all'articolo 122.2 TFUE, nella misura il suo raggio d'azione è limitato al raggiungimento di determinati obiettivi e a determinate condizioni e (2) come il Mes sia intimamente connesso al Trattato *Fiscal Compact*, oggetto di analisi nella seconda parte del capitolo.

Basti qui ricordare che è proprio il *Considerando* apposto al Trattato MES nella parte in cui afferma che «*Il presente Trattato e il TSGS sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Viene riconosciuto e accettato che la connessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata alla ratifica del TSGS da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'art. 3, paragrafo 2, del TSCG, al*

¹⁸⁶ A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in www.federalismi.it

¹⁸⁸ A. MANGIA, *Il Trattato Mes, la costituzione economica europea e le Costituzioni nazionali*, in A. MANGIA (a cura di), *Mes, l'Europa e il Trattato impossibile*, Morcelliana Scholè, Brescia 2020.

rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo»¹⁸⁹a mettere a sistema i due Trattati.

Appare pacifico, quindi, collegare gli aiuti derivanti dal MES, in qualità di Istituzione¹⁹⁰ finanziatrice, al controllo e al coordinamento della Commissione europea sullo svolgimento della procedura di bilancio in atto nello Stato «debitore», a garanzia sia del credito concesso e sia dell'intera stabilità della zona Euro. Potremmo osare, a questo punto dell'analisi, nell'affermare che lo Stato finanziato dal MES si trova soggetto a due tipi di controllo: il primo relativo al rispetto delle rigide condizionalità che mettono a dura prova la tenuta del Costituzionalismo e del rispetto dei diritti fondamentali e a un secondo controllo connesso al controllo delle politiche macroeconomiche degli Stati membri (la c.d. Troika, come prevista dal Reg. 472/2013 del *Two pack*, che all'articolo 7 sancisce un serrato controllo sulle politiche macroeconomiche dello Stato che si avvale del MES).

3.1. A mo' di appendice: Il Tribunale costituzionale sul Meccanismo Europeo di stabilità

La giurisprudenza del Tribunale federale costituzionale tedesco in materia di crisi economica ha svolto un ruolo chiave nel delimitare spazi di legittimazione delle politiche di salvataggio nell'ambito della *governance* economica europea e si è posta come «un monumento diritto costituzionale europeo»¹⁹¹, dal momento che in maniera coraggiosa ha assunto il principio democratico quale nucleo fondamentale e irrinunciabile della sovranità statale.¹⁹²

¹⁸⁹ Cfr. Par. 5 del *Considerando* del Trattato MES.

¹⁹⁰ Descrive il MES come una Istituzione A. Mangia (già citato nella nota n. 87), ove afferma, sulla scorta degli studi di G. Di Gaspare *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Bologna, 2015, che «Il MES è essenzialmente un'istituzione e cioè una realtà che di per sé non è né giuridica, né economica, ma è, prima di tutto, una struttura fatta di regole giuridiche e comportamenti materiali che interagiscono a vicenda.

¹⁹¹ P. RIDOLA, «*Karlsruhe locuta causa finita?*» *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012, 1 ss.

¹⁹² Cfr. *Ibidem*.

Nel solco di un lungo filone giurisprudenziale, che ha ormai origini risalenti, il Tribunale ha per un verso politicizzato i processi giurisdizionali e, per un altro verso

Così, nel tempo, si è atteggiato a interlocutore privilegiato di un confronto sia verso le dinamiche interne, con particolare riferimento al *continuum* Parlamento e Governo, sia verso l'esterno, in un proficuo e intenso dialogo con le Istituzioni europee e con gli altri paesi membri, dimostrandosi in grado di giocare un ruolo di impulso e allo stesso tempo di limite.

Non può sottovalutarsi, in questa sede, come nell'ambito delle crisi economiche che hanno afflitto in continente europeo, il Tribunale tedesco con le sue pronunce abbia reso più accidentato e democratico il percorso di contrasto alla crisi, arrivando a definire decisioni articolate e apprezzabili per la sua coerenza teorica, compattezza concettuale e difesa dei principi fondamentali dello Stato costituzionale.¹⁹³

La giurisprudenza del *BVerfG* sul Meccanismo europeo di stabilità appare come un faro per il giurista che intende studiare le dinamiche che sottendono al processo di integrazione economica europea e, in particolare, ai profili che riguardano l'interpretazione della *EU-Finanzverssung*¹⁹⁴ in quanto, come già ricordato, pone rilevanti limiti nei confronti del Governo e interviene in difesa delle prerogative delle minoranze parlamentari.

È per tale ragione che risulta, a nostro avviso, indispensabile sotto il profilo metodologico analizzare il contenuto della decisione sull'istituzione del Trattato MES, così da avere un quadro chiaro e definito circa il contesto e la dinamica entro cui si inserisce tale meccanismo nella *governance* economica europea e potere definire la vera anima del Mes, se risponde più a una matrice solidaristica o esclusivamente a una matrice meramente competitiva volta alla stabilità. Questo ci aiuterà meglio a comprendere, nel proseguo della trattazione, la diatriba sorta

¹⁹³ Cfr. A. MANGIA, *Il Trattato MES*.

¹⁹⁴ F. SAIITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, 2015, 288.

attorno al c.d. Mes sanitario all'indomani dello scoppio della pandemia da covid-19.

Con la decisione del 12 settembre 2012 diversi sono i profili che vengono in rilievo; in prima battuta, il *BVerfG* fornisce una lettura e una interpretazione dell'articolo 136, co.3, TFUE coerente con la visione di una Unione come «comunità di stabilità»¹⁹⁵, a ragione della quale l'introduzione del terzo comma sarebbe da considerarsi necessaria per ristabilire la corrispondenza tra fatto e diritto e, avendo carattere costitutivo, sarebbe «capace di risolvere il problema dell'antinomia tra le misure di contrasto alla crisi e l'articolo 125, co. 2, TFUE»¹⁹⁶. In sostanza il Tribunale rifiuta qualsiasi interpretazione volta a indebolire i caratteri di quella visione di stampo neoliberale fondata sulla già citata comunità di stabilità che possa dare il là a una comunità fondata sui caratteri - tipici dello Stato costituzionale - della solidarietà e degli interventi redistributivi, causando un cambio di paradigma e un mutamento costituzionale fondato sull'avvio, tutt'altro che desiderato, di una perequazione fiscale europea¹⁹⁷. Il rischio sarebbe stato, da una parte, l'innesto di comportamenti statale di *moral hazard* sulla scia di una interpretazione a maglie larghe dell'articolo 125 TFUE e, dall'altra, il «sacrificio di competenze statali che rappresentano per eccellenza il nucleo della sovranità dei singoli Parlamenti nazionali»¹⁹⁸.

Chiarita la necessità di una lettura dell'articolo 136 cristallizzata attorno al principio della stabilità in luogo della solidarietà (che quindi appare inidonea a fare sistema con la condizionalità), il *Bundesverfassungsgericht* ritorna a soffermarsi sulla centralità del principio della democrazia parlamentare e delle prerogative del Bundestag¹⁹⁹, con particolare riferimento alle prerogative delle minoranze. Così

¹⁹⁵ F. SAIITO, *Economia e Stato Costituzionale*, op.cit., 325 e bibliografia ivi citata.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ *Ibidem*, 326.

¹⁹⁸ *Ibidem*; Sul punto relativo alle conseguenze della crisi economica sugli assetti istituzionali di alcuni Paesi europei, l'A. richiama X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2013.

¹⁹⁹ P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012, 1 ss; D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung II*, Suhrkamp 2012, 153 ss.

nella storica sentenza del 12 settembre, il giudice di Karlsruhe, muovendo dalle premesse già consolidate nella sua giurisprudenza per cui in un sistema intergovernativo i rappresentanti del popolo devono potere controllare sulle decisioni di bilancio, attraverso l'apposizione di riserve sull'articolo 34 del Trattato Mes, tutela l'assenso del Parlamento tedesco sulle operazioni Salva-Stati che possano comportare per la finanza pubblica oneri eccedenti il capitale per il quale si era obbligata la sottoscrizione del Trattato.

È questo un punto fondamentale che merita quanto meno di essere approfondito. Infatti, se da un lato il Tribunale rileva l'incompatibilità con l'assetto costituzionale tedesco di qualsiasi operazione finanziaria svolta al di fuori del circuito Parlamento-Governo, dall'altro, si evidenzia in dottrina, attraverso tale limite il Giudice si è fatto interprete delle istanze minoritarie, canalizzando «il malcontento al fine di razionalizzarlo e disinnescare potenziali esiti estremi»²⁰⁰. Quello che emerge è un ruolo tutorio rispetto a un indebolimento complessivo dell'Istituzione parlamentare *tout court* che necessita di essere difesa attraverso informazioni precise e necessarie sulla cui base il Parlamento possa modellare e formare la propria volontà politica. La Repubblica Federale di Germania – prosegue il tribunale – deve pronunciarsi in modo chiaro che essa non possa essere vincolata al Trattato nella sua totalità nel caso in cui la riserva da essa fatta valere debba considerarsi inefficace.²⁰¹

Il secondo punto affrontato dal Giudice costituzionale tedesco riguarda la «limitatezza del contributo tedesco al mantenimento della stabilità dell'Area Euro»²⁰², intendendo con essa il venire meno, in seguito alla ratifica del trattato, di qualsiasi ulteriore obbligo che possa condurre a una garanzia illimitata. Il *Bundesverfassungsgericht* grazie alla sua pronuncia conferma lo spirito neoliberale dell'impalcatura giuridica ed economica della *Governance* europea e

²⁰⁰ F. SAITTO, *Economia e Stato Costituzionale*, op.cit., 335.

²⁰¹ Cfr. Decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 12 settembre 2012.

²⁰² A. MANGIA, *Mes, Costituzione economica e Costituzioni nazionali*, op.cit., 55.

fa in modo, anche grazie allo strumento delle riserve, che il MES non sia il preludio di una mutualizzazione del debito.

Volendo tracciare sommariamente qualche minima riflessione a proposito dell'apporto giurisprudenziale tedesco sul Meccanismo europeo di stabilità, sembra che il Giudice abbia voluto mettere a sistema il (*plus*)valore della democrazia parlamentare (e con essa della sovranità statale) con il processo di integrazione economica europea. Fermo restando il recupero del significato profondo del *demokratisches Strukturprinzip* nell'ordinamento costituzionale degli stati come principio costituzionale *gemeineuropäisch*, resta imprescindibile il fatto che solidarietà e condizionalità sono tra loro irrelate, ragione per cui il Giudice tedesco, parlamentarizzando vicende europee²⁰³, mantiene a debita distanza qualsivoglia pericolo di creare debito pubblico europeo o, peggio, di “comunitarizzare” le perdite²⁰⁴.

II SEZIONE

La riforma della *governance* nell'Unione economica e monetaria e l'impatto sui processi democratici euro-nazionali

4. Premessa alla seconda sezione

Oltre all'introduzione di nuovi meccanismi volti al salvataggio degli Stati, con la crisi economico-finanziaria le Istituzioni europee sono intervenute con notevoli e importanti misure di irrigidimento del quadro giuridico istituito a Maastricht, che hanno impattato in modo considerevole sul piano delle forme di governo e di Stato

²⁰³Così B. CARAVITA DI TORITTO, “*Parlamentarizzare*” la crisi greca, in *Federalismi.it*, 2015. L’A. auspicava anzitempo una parlamentarizzazione della crisi ma non attraverso (o solo) i Parlamenti nazionali, «bensì attraverso una forte e definitiva assunzione di ruolo da parte del Parlamento europeo, che costituisce – in assenza di meccanismi di elezione diretta di un vertice politico europeo unitario – il luogo della rappresentanza politica eurounitaria». Continua su questo filone di pensiero spingendosi ad affermare che è opportuno trovare una «risposta procedurale *oltre che contenutistica*, e quindi democratica secondo gli assetti kelseniani, senza nascondersi dietro la trita argomentazione del deficit democratico ovvero della necessità della modifica dei Trattati o ancora della opportunità di elezione diretta di un Presidente dell’Europa, prospettiva che appare lontana e forse indesiderabile, giacché in questa situazione condurrebbe a candidature di eccessivo scontro ovvero a candidature di eccessivo compromesso.

²⁰⁴

dei Paesi membri, sul ruolo dei Parlamenti nazionali e finanche sull'indebolimento della sfera dei diritti.

In questa seconda sezione, obiettivo della ricerca è di passare in rassegna tutte le novità introdotte sul coordinamento della politica economica nazionale (*Six Pack*, *Two Pack* e *Trattato Fiscal Compact*), che hanno da un lato irrigidito le regole della *governance* economica europea e, dall'altro, depotenziato il ruolo della c.d. democrazia cognitiva²⁰⁵ e con essa delle Istituzioni rappresentative. Successivamente, nel corso della presente sezione, cercheremo di ragionare sui nodi irrisolti dei processi democratici all'interno dei Paesi dell'Unione, verificando da un lato l'efficacia dello strumento della cooperazione interparlamentare sulla *governance* economica e, dall'altro, risvolti interni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

Tale metodologia diacronica e di ricostruzione critica delle regole della *Governance* economica e dell'impatto sui processi democratici nazionali sarà servente successivamente ad analizzare gli sviluppi in atto sulla *governance* europea e al relativo cambio di paradigma della stessa, avviato a partire dallo scoppio della pandemia da Covid-19 prima e della guerra in Ucraina dopo.

5. Le *fiscal rules* e le “nuove” regole della *governance* economica

Come brevemente accennato sopra, agli strumenti di gestione di crisi che possono mettere a dura prova la tenuta dell'Unione economica e monetaria si sono susseguiti, a partire dal 2011, una serie di innovazioni rilevanti, da un lato finalizzate a evitare possibili rischi di *shock* asimmetrici e, dall'altro, a guidare gli Stati membri verso la realizzazione di politiche economiche e fiscali virtuose. In linea di continuità con lo schema neoliberale, dunque, si è previsto un irrobustimento del quadro regolatorio precedente. In altri termini, l'avanzamento a livello europeo di nuovi meccanismi giuridico-numeriche ha irrigidito il quadro

²⁰⁵ Cfr. P. DE IOANNA, M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Castelvecchi, 2018.

complessivo della *governance* europea, condizionando non solo le singole politiche economiche statali ma anche il ruolo dei Parlamenti nazionali «che si sono visti erodere un a fetta importante dei loro poteri di controllo sull'indirizzo politico finanziario dei Governi»²⁰⁶. Sovranità nazionale e circuito democratico hanno dovuto cedere il passo alla disciplina fiscale nei confronti dei mercati finanziati²⁰⁷, secondo una logica imposta dalla Germania e dai Paesi nordici. Le regole fiscali, da cui discende l'imposizione di politiche di austerità, si sono via via rese sempre più complesse e imbrigliati attorno a vincoli numerici di portata assai complessa che hanno inciso, a nostro avviso, negativamente sul cuore delle istituzioni rappresentative (Parlamento europeo compreso) e di riflesso sulla formazione di un consenso politico realmente in grado di comprendere la portata delle trasformazioni in atto; in poche parole, si è attentato al valore intrinseco della democrazia, del suo normale funzionamento entro i normali i circuiti del processo decisionale.

Come ha avuto modo di sottolineare attenta dottrina, l'impianto normativo realizzato all'indomani della crisi economico-finanziaria si presenta «complesso e insidioso»²⁰⁸ e per tale ragione non solo finisce per avere ricadute sulla forma di Stato e di governo²⁰⁹, ma anche dal punto di vista teorico l'analisi non può prescindere dall'interazione delle *fiscal rules* con le decisioni di bilancio e di programmazione di finanza pubblica.

²⁰⁶ P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e Costituzionalismo contemporaneo*, cit., 118. Sul punto si veda, tra l'altro, A. LOUBERT, *Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 3, 2012; J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the light of a Constitutionalization of International law*, in *European Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, 2012, 335; K. NICOLAIDIS, *European Democracy and its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n. 2, 2013, 351 ss; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Esi, 2013

²⁰⁷ Cfr. P. DE IOANNA, M. DEGNI, *Il Vincolo stupido*, cit., 30 ss.

²⁰⁸ A. SCIORTINO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance economica europea*, in *Nuove Autonomia. Rivista quadrimestrale di Diritto pubblico*, n. 3, 2012, 445.

²⁰⁹ P. PICCIACCHIA, *ult. op.cit.*, 119.

La riforma della *Governance* economica, dal punto di vista normativo, si è sostanziata in quattro corpi distinti: il Patto *Euro Plus*²¹⁰, il *Six Pack*²¹¹ che ha previsto un rafforzamento della sorveglianza multilaterale e del c.d. braccio preventivo, introducendo il meccanismo della maggioranza inversa con la conseguente depoliticizzazione dell'apparato sanzionatorio²¹², il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*)²¹³ e, infine, il *Two Pack*²¹⁴, composto di due atti di diritto derivato e intimamente connesso al Trattato Mes.

²¹⁰ Il *Patto Euro Plus* è un patto avente natura politica concluso il 24-25 marzo 2011 dai Paesi dell'area euro e da altri sei stati che non ne fanno parte come Polonia, Lettonia, Danimarca, Bulgaria, Lituania, Romania per stimolare la competitività, l'occupazione e la sostenibilità delle finanze pubbliche, oltre che la stabilità. Inoltre, esso contiene disposizioni di natura programmatica. In dottrina cfr. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in RDI, n. 3, 2012.

²¹¹ Il *Six Pack*, entrato in vigore il 23 novembre 2011, è un pacchetto complessivo di sei misure di atti di diritto derivato dell'Unione. Attraverso il *Six Pack* si è compiuta, ad oggi, la più importante riforma del Patto di Stabilità e crescita dopo la riforma del 2005. Esso ha rafforzato la disciplina della sorveglianza delle politiche di bilancio dei paesi europei e si è realizzata una nuova disciplina in ordine per sorveglianza multilaterale degli squilibri macroeconomici. Per quanto concerne la composizione, consta di cinque regolamenti e una direttiva. Nello specifico si tratta dei Regolamenti n. 1173/2011 e 1174/2011, il primo sull'esecuzione della sorveglianza di bilancio e il secondo sulle misure per la correzione di squilibri macroeconomici, che trovano la loro legittimazione nell'articolo 136 TFUE e pertanto si applicano solo ai paesi dell'area EURO; dei Regolamenti 1175/2011, 1176/2012 e 1177/2011 che fondano la loro legittimità sull'articolo 121 e 126 TFUE e che si applicano a tutti i Paesi e disciplinano la sorveglianza delle politiche di bilancio del 1997 come modificato nel 2005, le procedure per disavanzi eccessivi e l'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro, la prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona Euro. Infine, si prevede anche una Direttiva, la n. 85/2011, concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

²¹² Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si prevede che le violazioni delle *fiscal rules* siano adottate dal Consiglio, su proposta della Commissione, a meno che la maggioranza qualificata dei membri del Consiglio non si opponga. Cfr. V.A. de Stree, *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task*, in M.J., 2013, 336-340.

²¹³ Il *Fiscal Compact* sottoscritto il 2 marzo 2011 è un Trattato internazionale, al pari del Trattato MES, sottoscritto da 25 Paesi europei, eccetto Regno Unito e Repubblica ceca, entrato in vigore nel 2013 con ricadute sui profili costituzionali dei Paesi membri, avendo richiesto adempimenti di livello costituzionale o sub-costituzionale per irrigidire la disciplina di bilancio degli Stati membri. In dottrina, le riflessioni sul tema sono state numerosissime. Si veda, almeno, R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi.it*, 2014; P. CRAIG, *The Stability, coordination, and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, vol. 37, 2012; L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata dell'UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2013; P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO E G. SCACCIA, Napoli, 2011; C. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, 2016.

²¹⁴ Il *Two Pack* è composto da due Regolamenti, rispettivamente il n. 472/2013 e il n. 473/2013, approvati nel 2013 che riguardano il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano – o rischiano di trovarsi – in gravi difficoltà riguardo la stabilità finanziaria e il monitoraggio; in più, nel pacchetto, si prevede la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro.

6. Il Patto di stabilità e crescita – III. La sorveglianza multilaterale e l’istituzione del «Semestre europeo».

Il *Six Pack* consolida e rende più rigido il coordinamento preventivo delle finanze pubbliche nazionali e delle politiche economiche attuate nei singoli Stati membri, attraverso l’istituzione del «Semestre europeo»²¹⁵.

Nell’ambito delle innovazioni prodotte dal *six pack* in materia di prevenzione di squilibri macroeconomici e coordinamento delle politiche finanziarie nazionali, si riscontrano due elementi di sostanziale novità: 1) il primo riguarda l’evoluzione delle *fiscal rules*, che si sviluppano ora attorno al nuovo concetto di bilancio prudenziale, con l’obiettivo dichiarato di attuare il percorso di convergenza verso l’MTO (Saldo strutturale di bilancio).²¹⁶ A tale scopo, il Regolamento 1175/2011 del *six pack* ha introdotto, con il supporto delle linee guida elaborate dalla Commissione, la famosa regola della spesa nell’ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità. Ma cosa è nel dettaglio tale regola e, soprattutto, come si inserisce all’interno del Semestre europeo?

In primo luogo, la regola sulla spesa rappresenta la fissazione di un limite di spesa che, a livello aggregato, limitando la crescita della spesa (*expenditure benchmark*) nel tempo riduce i margini di azione dell’indirizzo politico economico-finanziario all’interno del circuito Parlamento-Governo. La logica di fondo sottesa alla regola è quella per cui fissando, per ogni singolo paese, un limite di spesa ogni eventuale entrata straordinaria sarebbe destinata al miglioramento del disavanzo e del debito e la spesa si manterrebbe così entro binari stabili²¹⁷, «reagendo solo agli

²¹⁵ L’istituzionalizzazione del semestre europeo è stata prevista dall’art. 2, reg. 1175/2011. In dottrina, si veda R. DICKMANN, *Le regole della governance europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in Federalismi.it, 2012; V.N. de Sadeleer, *The New Architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat-Floated Colossus?* in M.J., 2012, 354-364.

²¹⁶ Cfr. E. MOSTACCI, *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in DPCE, 4/2020, 1040 ss.

²¹⁷ Cfr. L. LANDI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, Lezioni per la Scuola superiore di economia e finanze, Mimeo, Roma, 2014; ID. *Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: Regole di non facile comprensione*, in Osservatorio monetario dell’Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e di borsa e dell’Università cattolica di Milano, n. 2, 2014.

stabilizzatori automatici di bilancio»²¹⁸. Entro questa logica, Commissione e Consiglio controllano congiuntamente lo sviluppo della spesa del singolo paese rispetto a un tasso di potenziale di medio-lungo termine di riferimento del PIL potenziale²¹⁹.

A questo punto, per consentire la valutazione della spesa nell'ambito della procedura multilaterale (braccio preventivo PSC) *ex ante* e quindi rispettare i noti parametri di Maastricht (ovvero evitare che vengano superati limiti del 3% e del 60%) a norma dell'art. 2 del Regolamento 1175/2011, gli Stati presentano due documenti: il programma di Stabilità (PDS) e il programma nazionale di riforma (PNR).

I Programmi di stabilità rappresentano la «base di partenza» della sorveglianza multilaterale, in quanto chiariscono le posizioni di bilancio assunte dai vari Governi nazionali e regolano il coordinamento delle politiche economiche. Attraverso i Programmi di stabilità, Commissione e Consiglio forniscono le indicazioni di politica economica agli Stati, i quali sono chiamati a tradurle in azioni politiche concrete²²⁰. Di conseguenza, i PDS si pongono quali strumenti di controllo preventivo in ordine alle linee portanti della politica economico-finanziaria, che si sostanzia nell'obbligo di comunicazione dei Programmi. Così la legge di bilancio nazionale, programmata secondo un preciso indirizzo politico dal Governo e approvata entro il 31 dicembre dal Parlamento nazionale, implementa in maniera più o meno incisiva l'indirizzo europeo. Come ha avuto

²¹⁸ P. DE IOANNA, M. DE GNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, op.cit., 62.

²¹⁹ *Ibidem*, 64. Più nel dettaglio, il tasso di riferimento di medio-lungo termine «è dato dalla media della stima dei cinque anni precedenti, di quella dell'anno corrente, e delle proiezioni potenziali dei successivi quattro anni». In questo modo, se gli Stati hanno raggiunto il loro MTO possono aumentare la loro spesa annua purché non superi il tasso di crescita potenziale del PIL, a meno che il superamento del tasso non sia coperto da eventuali misure sul lato delle entrate; se, invece, un paese non ha ancora raggiunto il suo MTO, la sua prospettiva di un aumento delle spese è molto limitata e lo scarto tra la spesa e il PIL potenziale deve tassativamente contribuire al raggiungimento del MTO (almeno lo 0,5% del PIL o di più nel caso in cui il rapporto debito/PIL superi il 60%). Gli Stati che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine se decidono di aumentare le spese oltre la forbice appena descritta devono coprirle con maggiori entrate discrezionali e viceversa, nel senso che se prevedono minori entrate discrezionali esse devono essere coperte con riduzione di spesa o nuove entrate o entrambe. La regola della spesa vale anche per la valutazione della deviazione significativa, nel caso in cui questa abbia un impatto sul saldo pari a 0,5 punti del PIL in uno o più anni cumulativamente.

²²⁰ V.N. DE SADELEER, *The New Architecture of the European Economic Governance*, cit., 366.

modo di sottolineare attenta dottrina, «quella che originariamente consisteva in una integrazione sostanzialmente negativa, con la netta predominanza delle regole su debito e deficit sul coordinamento attivo delle condotte statali, acquisisce oggi anche una significativa dimensione positiva»²²¹.

Dall'altro lato, i Programmi nazionali di riforma affiancano i Programmi di stabilità nel coordinamento della politica finanziaria della procedura del semestre europeo. I PNF descrivono le politiche di riforma che i Paesi desiderano attuare per promuovere e incentivare la crescita e l'occupazione, secondo quanto previsto dall'articolo 3, par. 2 del regolamento 1175/2011. Entrambi devono essere presentati con cadenza annuale ed entro il 15 aprile o tutt'al più entro non oltre il 30 aprile.²²²

Entrambi i documenti, dunque, confluiscono nel già ricordato «semestre europeo per il coordinamento rafforzato delle politiche economiche»²²³. Esso, nel dettaglio, prevede un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio al fine di rafforzarne il controllo. Il Semestre europeo rappresenta una novità del regolamento 1175/2011 e rafforza, adesso, il ruolo della Commissione europea che, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, ha un ruolo di impulso rispetto al Consiglio che decide, avviando così quello che la dottrina ha definito «la formazione di un governo europeo, in grado di emergere rispetto alle logiche degli Stati membri, anche se il ruolo del Consiglio resta preminente»²²⁴. Il Semestre europeo, avviato per la prima volta nel 2011, da un lato assicura che le politiche di bilancio nazionali, prima che approvate, vengano validate dalla Commissione secondo un calendario prestabilito e, dall'altro, permette alle Istituzioni europee (Commissione e Consiglio) di definire un ciclo comune di controlli utile al raggiungimento dell'obiettivo della politica economica del singolo paese. Durante il Semestre europeo il Consiglio fornisce «tempestivamente consulenza integrata

²²¹ E. MOSTACCI, *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, op.cit., 1040.

²²² Cfr. art. 4 del Regolamento 1466/1997 come modificato dal regolamento 1175/2011.

²²³ Cfr. art 1 *bis* regolamento 1466/1997 come modificato dal regolamento 1175/2011.

²²⁴ P. DE IOANNA, M. DEgni, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, op.cit, 57.

sulle politiche macro-finanziarie e macro-strutturali proposte, previa valutazione di detti programmi sulla base delle raccomandazioni della Commissione»²²⁵. Gli Stati debbono necessariamente tenere conto delle indicazioni ricevute e sono quindi monitorati dalla Commissione.

Il Semestre europeo avvia una procedura euro-nazionale che coinvolge tanto la sfera nazionale quanto quella europea in un percorso di stretta collaborazione/interazione, in cui le Istituzioni europee si ergono a guardiani del raggiungimento a livello domestico dell'efficace allocazione delle risorse pubbliche, secondo una logica di sostenibilità.

Il Parlamento europeo è coinvolto e fornisce il suo indispensabile contributo attraverso lo strumento del «dialogo economico». Uno strumento che è stato salutato con favore da ampia dottrina e che va nella direzione di un rafforzamento, sempre più auspicato, di rafforzamento dei poteri dell'organo direttamente legittimato dal popolo europeo. Attraverso il dialogo economico la commissione competente del Parlamento europeo invita i Presidenti della Commissione, del Consiglio, del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo, per discutere dei temi del Semestre europeo.²²⁶

Come abbiamo avuto modo di osservare, le regole poste attorno al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita sono funzionali al raggiungimento da parte dei Paesi membri dell'obiettivo di medio termine specifico per singolo Stato. A tal proposito, il criterio del *deficit* è stato reso più stringente anche a seguito delle ulteriori modifiche contenute nel *Fiscal Compact*, ove si è previsto che il c.d. disavanzo strutturale non deve essere superiore allo 0,5%; solo nel caso in cui lo Stato presenti un rapporto debito/PIL inferiore al 60%, il disavanzo può raggiungere al massimo l'1% del rapporto *deficit*/PIL, nell'ottica del principio del bilancio prudentiale.

²²⁵ Cfr. art. 2 bis par. 3 regolamento 1466/1997 come modificato dal regolamento 1175/2011.

²²⁶ Art. 2 bis par. 4 regolamento 1466/1997 come modificato dal regolamento 1175/2011. In dottrina, P. DE IOANNA, M. DE GNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, op.cit.; L.F. PACE, *Il Regime giuridico dell'euro*, op.cit., 89.

Sempre nell'ambito della sorveglianza multilaterale (o del braccio preventivo), qualora uno Stato presenti un rapporto superiore al 60% deve presentare un piano di riduzione del debito di almeno un ventesimo l'anno della parte eccedente il 60%, calcolata nel corso dei tre anni, ad eccezione dei Paesi sotto procedura di disavanzo eccessivo.

Il Regolamento 1175/2011 autorizza la Commissione, allo scopo di garantire il rispetto dei parametri appena delineati, a svolgere una valutazione (*ex ante* per l'anno in corso, *ex post* per l'anno precedente) sul contenuto dei PDS e dei PNR. Sulla base dei contenuti dei già menzionati documenti, la Commissione di norma svolge delle analisi dettagliate, che successivamente trasmette al Consiglio. Quest'ultimo, sulla base delle indicazioni della Commissione, esamina i programmi trasmessi dagli Stati membri²²⁷. Previa consultazione del Comitato economico e finanziario e dopo una raccomandazione della Commissione, il Consiglio adotta un parere sul programma.

Il Consiglio può, in questa fase, invitare lo Stato membro a modificare gli obiettivi e i contenuti del proprio programma qualora ritenga che debba essere modificato²²⁸; può, a seguito di un avvertimento rivolto dalla Commissione²²⁹ allo Stato membro, adottare una raccomandazione, nel caso in cui lo Stato abbia deviato in modo significativo dal proprio MTO²³⁰ o dal relativo percorso di aggiustamento, in cui indica un termine per la correzione della deviazione²³¹.

²²⁷ Cfr. Art. 5, comma 2 regolamento 1466/1996 come modificato dal regolamento 1175/2011. Cfr. Art. 121 par. 3 TFUE, il quale così recita: "Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri dell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale. Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie".

²²⁸ Cfr. art 5 par 2 regolamento 1466/1997 come modificato dal regolamento 1175/2011.

²²⁹ In coerenza con quanto disposto dall'art. 121 par. 4 TFUE, per evitare la creazione di squilibri macroeconomici, la Commissione rivolge allo Stato membro un avvertimento qualora venga osservata una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento dall'obiettivo di medio termine. Cfr. art. 6 par. 2 cpv.1 e art. 10 par. 2 cpv. 1 regolamento 1175/2011.

²³⁰ La deviazione significa si ravvisa nel momento in cui, a norma di quanto disposto dall'art. 6 co. 3 del regolamento 1175/2011, l'allontanamento dal Saldo strutturale corrisponde ad almeno lo 0,5 % del PIL in un singolo anno o almeno lo 0,25 % del PIL in media annua per due anni consecutivi.

²³¹ Il regolamento stabilisce che "entro un mese dall'adozione dell'avvertimento di cui al primo comma, il Consiglio esamina la situazione e adotta una raccomandazione sugli interventi da adottare, sulla base di una

Qualora lo Stato membro non si adegui alle misure richieste, la Commissione raccomanda al Consiglio di adottare, a maggioranza qualificata, una decisione che indichi il mancato aggiustamento. Se, infine, il Consiglio non adotta la decisione sulla raccomandazione e lo Stato in questione persiste nell'inadempimento, la Commissione, entro un mese, può raccomandare al Consiglio di adottare una decisione volta a constatare l'inerzia dello Stato a eseguire le misure richieste. Secondo la nuova procedura del *reverse voting* la decisione si considera adottata se all'interno del Consiglio, a maggioranza qualificata, non si decide di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione.

Il regolamento 1173/2011, inoltre, già in fase preventiva prevede la possibilità di comminare una sanzione, in forma di deposito infruttifero pari allo 0,2 % del PIL dell'anno precedente, tutte le volte che lo Stato inadempiente non abbia dato seguito effettivo alla raccomandazione²³². In questa fase, il Consiglio può discrezionalmente ridurre l'importo del deposito ovvero annullarlo, ma solo con votazione all'unanimità del Consesso o sulla base di una proposta della Commissione a seguito della richiesta motivata dello Stato oggetto del procedimento in atto²³³. Qualora lo Stato, infine, adempia alla situazione di «pericolo», il Consiglio una volta accertata la regolarità rende il deposito allo Stato²³⁴.

6.1 Il calendario comune di bilancio e la sorveglianza sui progetti di bilancio

Nell'ottica di un maggiore rafforzamento della disciplina di bilancio, solo per il Paesi della zona Euro, sulla base dell'articolo 121 par. 6 e dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento sono stati emanati è stato emanato un pacchetto di

raccomandazione della Commissione, ai sensi dell'art. 121, par. 4 TFUE". La raccomandazione fissa un termine di un termine di massimo di cinque mesi per gli interventi volti a correggere la deviazione. Il termine è ridotto a tre mesi se nell'avvertimento la Commissione ritiene che la situazione sia particolarmente seria e giustifichi un'azione urgente. Cfr. art 6 par. 2 cpv. 2 regolamento 1175/2011 e art. 10 par. 2 cpv. 2 regolamento 1175/2011.

²³² Cfr. art. 4 par. 1 regolamento 1173/2011.

²³³ Cfr. art. 4 par. 4 regolamento 1173/2011.

²³⁴ Cfr. art. 4 par. 6 regolamento 1176/2011.

misure contenute in due Regolamenti (il c.d. *Two Pack*) del Parlamento europeo e del Consiglio UE, rispettivamente il n. 472/2013 (sulla sorveglianza rafforzata agli Stati membri in difficoltà) e il n. 473/2013 (sul monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio degli Stati membri).

Ai nostri fini rileva il secondo dei due regolamenti. Esso ha previsto un monitoraggio rafforzato, in fase preventiva, delle politiche di bilancio nella zona euro in un'ottica di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche²³⁵. Inoltre, il regolamento 473/2013 ha individuato gli elementi del quadro di coordinamento delle politiche economiche a cui la procedura di bilancio degli Stati membri deve essere coerente.

In questo contesto, si inserisce una “novità” nell’ambito del coordinamento, che è rappresentata dalla previsione di una disciplina comune sulle tempistiche per la presentazione dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri dell’eurozona per l’esame della Commissione. Viene così inserito al Semestre europeo il c.d. «calendario comune di bilancio»²³⁶, che obbliga gli Stati della zona euro a presentare i programmi di bilancio nazionale a medio termine entro il 15 aprile e il progetto di legge di bilancio entro il 15 ottobre²³⁷.

In seguito alla presentazione del progetto di bilancio alla Commissione europea entro il 15 ottobre di ogni anno, la Commissione ne esamina il contenuto entro il 30 novembre e può richiedere che lo stesso venga modificato prima dell’approvazione parlamentare entro il 31 dicembre.

Sebbene la Commissione, in questo frangente, non eserciti poteri di veto sulla bozza del progetto di bilancio, può evidenziare perplessità in ordine al contenuto

²³⁵ Cfr. art. 1 par. 1 regolamento 473/2013.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Più nel dettaglio, l’articolo 4 “Disposizioni comuni di bilancio” del regolamento 473/2013 rubricato “Disposizioni comuni di bilancio” statuisce che «Ogni anno, preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile, gli Stati membri rendono pubblici, nel contesto del semestre europeo, i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine conformemente al quadro di bilancio a medio termine. Ogni anno, entro il 15 ottobre, sono resi pubblici il progetto di bilancio dell’amministrazione centrale per l’anno successivo e i parametri principali dei progetti di bilancio di tutti gli altri sottosettori delle amministrazioni pubbliche».

del progetto, specie se questo non è coerente con i requisiti del Patto di stabilità e con le raccomandazioni formulate in relazione alle politiche di bilancio del mese di giugno. Dal che si riscontra un potere di controllo in ordine alla coerenza con quanto disposto dal PSC e, se ritiene opportuno, chiedere allo Stato membro di apportare modifiche entro un termine predeterminato.

Esempio plastico di questa dinamica è dato dalla lunga interlocuzione che ha visto come protagonisti, nel 2018, le Istituzioni europee e il Governo italiano²³⁸. In quella circostanza, il Governo italiano sotto la guida di Conte agì in modo incoerente rispetto al contenuto del consenso espresso nel mese di luglio alle raccomandazioni specifiche per paese. Infatti, nel momento della presentazione della NADEF, nell'ottobre 2019, il Governo, espressione di una compagine governativa differente rispetto a quella che aveva dato l'assenso alle raccomandazioni nel mese di luglio, presentava un documento programmatico di bilancio per il 2019 con una impostazione non in linea con le norme del Patto di stabilità e crescita²³⁹. La Commissione rispondeva il 23 ottobre 2018 adottando a tal riguardo un parere²⁴⁰ in cui invitava il Governo a rivedere il Documento. Come ha avuto modo di riflettere qualche autore, a ragione, si è trattato di «una novità assoluta nel contesto della *governance*»²⁴¹, avendo la Commissione richiesto al Governo italiano di rivedere in tempi stringenti (tre settimane) di rivedere *tout court* la manovra di bilancio. La Commissione, inoltre, rilevava, con una lettera del 29 ottobre 2019, che il DBP nonostante indicasse la riduzione del rapporto debito/PIL, tali parametri di riduzione non fossero adeguatamente rispettati.

²³⁸ Sul punto si veda L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, 2020.

²³⁹ Sulla manovra di bilancio si veda in dottrina G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n.1, 2019; C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019.

²⁴⁰ Commissione europea, *Parere della Commissione del 23.10.2018 sul documento programmatico dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico riveduto*, C (2018) 7510 final. In dottrina, si veda C. CURTI GIALDINO, *Il documento programmatico di bilancio per il 2019 sotto la lente delle regole europee: prospettive di breve e medio periodo*, in *Federalismi.it*, 24/10/2018.

²⁴¹ L. BARTOLUCCI, *ult.op.cit.*, 322.

La vicenda in esame è di fondamentale interesse per il fatto che la Commissione europea ha fatto ricorso ai poteri previsti dal regolamento 473/2013 del *Two Pack* per salvaguardare la stabilità della zona euro. In particolare, gli strumenti utilizzati in quell'occasione sono stati: la richiesta *ex art.* 7 par. 1 e 2 del regolamento 473 di richiedere la modifica al Paese prima della definitiva approvazione del Parlamento nazionale in considerazione della grave inosservanza degli obblighi di politica finanziaria tracciati dal PSC; l'apertura di una procedura di infrazione per debito eccessivo. Notevoli trattative in quell'occasione si sono susseguite tra la Commissione e il Governo, concluse in un accordo poi trasposto in un maxiemendamento che ha modificato l'assetto originario del documento, influenzando profondamente la sessione di bilancio del 2018²⁴².

In conclusione, con il regolamento n. 473/2013 si prevedono norme più stringenti nell'ambito della sorveglianza multilaterale per i Paesi aderenti alla zona euro e si prevede una serie di norme sulla trasparenza dei bilanci nazionali e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali. A tal proposito, infatti, l'articolo 5

²⁴² Sul procedimento di approvazione interna della legge di bilancio per il 2019 si rinvia alla copiosa dottrina sul tema, in particolare: C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019*, op.cit., 162; M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli. Considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2018. Inoltre, per ragione di completezza di analisi, si ricorda in questa sede che la manovra di bilancio per il 2019 diede avvio a un noto conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato per violazione delle prerogative parlamentari. In quell'occasione, al Senato la Commissione bilancio lavorò in sede referente solo sul testo approvato dalla Camera, poi ridefinito in seguito all'accordo tra il Governo e la Commissione. Il testo del maxiemendamento, pertanto, non fu nemmeno letto per mancanza di tempo, ledendo il celebre principio del "conoscere per deliberare". Così, 37 parlamentari adirono la Corte costituzionale *ex art.* 134 Cost per conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, del Presidente della commissione bilancio, della Conferenza dei capigruppo e del Presidente dell'Assemblea. Con l'ordinanza n. 17/2019 la Corte si espresse, ammettendo da un lato l'esistenza di una "estremizzazione della prassi dei maxiemendamenti e, dall'altro, che non emerge "un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità" (*cons. in dir.n.* 4.3). Tuttavia, lanciava un monito attraverso il quale lasciava intuire che in altre situazioni una simile compromissione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti" (*Cons. in dir. n.* 4.5). In dottrina, si veda: V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, 15/04/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?* In *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. MORRONE, *Lucciole per niente. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos.leattualitànel diritto*, n. 2, 2019.

del regolamento in esame disciplina l'istituzione di organi indipendenti di analisi e monitoraggio dei processi di bilancio (i c.d. *Fiscal Council*, in Italia l'Ufficio Parlamentare di bilancio²⁴³), con l'obiettivo di effettuare studi e analisi imparziali sulle previsioni macroeconomiche.²⁴⁴

7. Il «braccio correttivo» del Patto di stabilità e crescita come modificato dal *Six Pack*

La riforma del patto di stabilità e crescita operata dal *six pack* interviene anche – e soprattutto – sul versante del braccio correttivo. Vediamo nel dettaglio come prima di passare all'analisi del Fiscal Compact.

La parte correttiva opera sul rapporto tra debito pubblico e PIL. Se il braccio preventivo si basa sulla regola della spesa, quello correttivo invece sulla c.d. regola del debito. Essa consiste in un parametro numerico volto alla riduzione del debito fino al raggiungimento della soglia prevista dal Patto di Stabilità. Nel 2012, con l'approvazione del Trattato sul Fiscal Compact, la regola del debito della zona Euro è stata maggiormente irrigidita, avendo previsto l'obbligo per i paesi il cui debito eccede il 60 % del PIL di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio contestualmente a un miglioramento annuo dei saldi pari allo 0,5 % e a una riduzione del debito di almeno 1/20 della eccedenza del 60%, calcolata negli ultimi tre anni.

Per adesso concentriamoci però sul braccio correttivo. La procedura per disavanzi eccessivi è regolata in primo luogo dall'articolo 126 TFUE²⁴⁵. Essa si applica quando venga accertato che uno Stato abbia superato, o lo stia per fare, il rapporto del 3% *deficit*/PIL ovvero non rispetti la regola della riduzione del rapporto *deficit*/PIL ad un ritmo costante.

²⁴³ In Italia, l'UPB è stato istituito dalla legge n. 243/2012. Sull'Ufficio parlamentare di bilancio si rinvia a A. VERNATA, *L'ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, 2020

²⁴⁴ Cfr. art. 5 regolamento 473/2013 rubricato "Enti indipendenti che monitorano l'osservanza delle regole di bilancio".

Le Istituzioni europee, prima di procedere alla correzione di eventuali disavanzi eccessivi, valutano eventuali fattori che possano giustificare l'eventuale superamento dei limiti previsti dal Trattato e dal Regolamento, ovvero: *i)* la presenza di eventi eccezionali che sfuggono dal controllo dello Stato membro, come ad esempio calamità naturali o gravi recessioni economiche²⁴⁶; *ii)* il temporaneo superamento della soglia o la prossimità del valore di riferimento.

La Commissione, prevenendo con la riforma del *two pack* un rafforzamento del controllo della disciplina di bilancio, deve quindi «verificare se il mancato rispetto della regola possa essere attribuibile a effetti ciclici o se, sulla base delle previsioni a politiche invariate, è prevista una correzione entro i due anni successivi al primo anno di valutazione ($t+2$)»²⁴⁷.

Pertanto, la regola del debito calata dall'alto nei confronti dei Paesi membri se non tenesse conto degli effetti del ciclo economico, «porterebbe a risultati incoerenti con la fissazione degli obiettivi di saldo in termini strutturali, depurato cioè dagli effetti degli stabilizzatori automatici. Essa, inoltre, rischierebbe di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un deterioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Per tale ragione la regola di *benchmark* del debito e affiancata da un'altra formula che misura il debito aggiustato del ciclo economico»²⁴⁸.

Si può ben affermare che la regola del debito nell'ambito del braccio corretto correttivo del PSC segue due vie, in base al ciclo economico. Se si è in presenza di un ciclo economico negativo, il rapporto debito/PIL aggiustato risulterà inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il debito verrà depurato per l'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL nei tre anni precedenti verrà fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale; altresì, durante le fasi positive del ciclo economico si considera il debito effettivo, in quanto qualora venisse aggiustato

²⁴⁶ Cfr. Art. 126 TFUE; Regolamento 1171/2011 (art. 2).

²⁴⁷ Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, Documentazione di finanza pubblica, n. 5, Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2).

²⁴⁸ *Ibidem*, 101.

risulterebbe superiore a quello effettivo. In altri termini, durante le fasi favorevoli non è richiesto agli Stati uno sforzo aggiuntivo.

A questo punto sorge naturale il quesito circa le condizioni entro cui si applica procedura correttiva ex art. 126 TFUE.

Qualora il rapporto debito/PIL eccedesse il valore del 60% anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse elevato anche nei due anni successivi all'anno di riferimento, la Commissione sarà chiamata, ex art. 126 par. 3, a redigere un rapporto rivolto al Consiglio in cui evidenzia oltre al *benchmark* numerico una serie di «fattori rilevanti», ritenuti passo obbligati prima di procedere con la procedura. Nello specifico, l'esame prende in considerazione l'evoluzione della posizione economica a medio termine, la dinamica e la sostenibilità della posizione debito a medio termine, le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico, le garanzie legate al settore finanziario e, infine, le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e al debito privato.²⁴⁹

L'analisi dei fattori rilevanti fornisce alla Commissione e al Consiglio un quadro globale della situazione economica del Paese ed è prodromica all'emanazione di una raccomandazione, ex art. 126 par. 5 TFUE, attraverso cui il Consiglio sollecita lo Stato a correggere il *deficit* entro un termine determinato (di solito sei mesi). Se allo scadere del termine lo Stato avrà dato seguito alle indicazioni del Consiglio la procedura si sospende. Qualora, invece, lo Stato non avrà nel termine prestabilito sanato il *deficit*, la Commissione valuta le ragioni dell'inadempimento. Nel caso in cui siano sopraggiunte condizioni sfavorevoli impreviste che abbiano reso impossibile per lo Stato corretto il *deficit*, verrà emanata una nuova raccomandazione con estensione dei tempi per provvedere al risanamento. Nel caso in cui, invece, l'inadempienza non sia attribuibile a fattori imprevisti, le Istituzioni adotteranno misure più stringenti per lo Stato o differenti scadenze per le correzioni.

²⁴⁹ *Ibidem*, 102; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, op.cit., 186.

Passiamo a questo punto dell'analisi all'ultimo baluardo del braccio correttivo: le sanzioni previste dal *Six Pack*.

Con riferimento alle sanzioni previste nella c.d. "parte correttiva"²⁵⁰, il capo IV del regolamento 1173/2011 prescrive due sanzioni. La prima quando, ai sensi dell'art. 126 par. 6 TFUE²⁵¹, il Consiglio accerti una situazione di disavanzo eccessivo in uno Stato membro oppure quando la Commissione abbia accertato un inadempimento particolarmente grave agli obblighi relativi alla politica di bilancio.²⁵² In questi due casi è prevista una forma di deposito infruttifero dello 0,2% del PIL nell'anno precedente presso la Commissione.

Una seconda ipotesi invece è prevista dall'art. 6 par. 1 regolamento 1173/2011, quando il Consiglio accerti che ai sensi dell'articolo 126 par. 8 TFUE uno Stato membro non abbia intrapreso misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo²⁵³. In tale ipotesi, il Regolamento prevede la riduzione dell'ammontare del deposito o il suo annullamento solo a seguito del voto all'unanimità degli Stati o a fronte di una proposta della Commissione a seguito di una richiesta motivata dello Stato membro interessato.²⁵⁴

8. Il *Fiscal Compact* tra rafforzamento delle regole di bilancio e una rinnovata "centralità" dei Parlamenti nazionali.

Il presente paragrafo chiude la prima parte del lavoro di ricerca, incentrata prevalentemente su una ricostruzione diacronica delle regole della *Governance* economica europea. Come noto, fino allo scoppio dell'epidemia da Covid-19, l'ultima importante novità che chiude la catena normativa della *governance economica* è rappresentata dal Trattato sul *Trattato sulla stabilità, coordinamento*

²⁵⁰ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, op.cit., 97.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Cfr. art. 5 par. 1 regolamento 1173/2011.

²⁵³ Cfr. art. 6 par. 1 regolamento 1173/2011.

²⁵⁴ Cfr. art. 6 par. 4 regolamento 1173/2011.

e governance dell'Unione economica e monetaria (TSCG), comunemente noto come *Fiscal Compact*, di cui si darà conto nel presente paragrafo.

Il *Fiscal Compact*, siglato il 2 marzo 2012 da 25 Stati europei ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, perfeziona – attraverso un maggiore rafforzamento delle regole fiscali – il percorso tracciato dal *Patto Euro Plus* e dalle regole del Patto di Stabilità, con l'obiettivo dichiarato di «restituire piena affidabilità sui mercati finanziari ai sistemi fiscali dell'Eurozona»²⁵⁵. In particolare, da un lato, il *Fiscal Compact* rilancia l'importanza della disciplina di bilancio, collegando il rigore al finanziario al raggiungimento di importanti obiettivi quali la crescita sostenibile, l'occupazione, la competitività e la coesione sociale; dall'altro, cerca, in un ambito dominato dal metodo intergovernativo, di “rivitalizzare” il ruolo dei Parlamenti nazionali attraverso la previsione di una forma di cooperazione interparlamentare, secondo la quale “il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato”²⁵⁶.

Partendo dalle novità introdotte sul piano della disciplina fiscale, esse sono da rintracciare nell'obbligo da parte degli Stati contraenti di inserire nei propri

²⁵⁵ Cfr. A.Z. GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 9.

²⁵⁶ Cfr. Art. 13 TSCG. In dottrina, si veda, *ex plurimis*, G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal compact e il ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema multilivello*, in *Il fiscal compact*, (a cura di) G. BONVICINI e F. BRUGNOLI, Roma, 2012, 35; A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel Trattato internazionale” europeo*, in *Astrid-online*, 22/02/2012; V. KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la governance économique et financière*, in *Notre Europe Institut Jacques Delors*, Policy paper, n. 100, ottobre 2013; A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euronazionale*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, (a cura di) N. LUPO e A. MANZELLA, Giappichelli, Torino, 2014; C. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 166; R. CASELLA, *L'articolo 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, op.cit., 147; N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. Cost.*, n.1, 2014; P. PICCIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, (a cura di) R. IBRIDO e N. LUPO, Bologna, Il Mulino, 2018 (Collana CESP-Mulino Percorsi), 295-327.

ordinamenti norme di rango costituzionale o legislativo volte a perseguire il pareggio di bilancio²⁵⁷, di contenere il disavanzo di bilancio entro il tetto dello 0,5 % PIL (dell'1% per i Paesi con un debito non superiore al 60%), di procedere al graduale abbattimento dello stock di debito pubblico superiore al 60% PIL in misura pari a 1/20 per ciascun anno e di coordinare l'emissione di titoli del debito pubblico con il Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea. Come ha avuto modo di sottolineare attenta dottrina, si tratta, a ben vedere, di un assetto ordinamentale 'aggravato' rispetto a quanto già stabilito dal *Six Pack* e *Two Pack*, con la previsione di una serie di nuove competenze per i Parlamenti nazionali, per il Parlamento europeo e per la Corte di giustizia che, in qualche modo, cercano di compensare la rigidità delle regole e del metodo intergovernativo²⁵⁸.

A livello di *governance*, il *Fiscal Compact* rafforza il ruolo della Commissione e del Consiglio, cui spetta, tra l'altro, l'approvazione a maggioranza qualificata ex art. 136 TFUE delle riforme strutturali proposte dai singoli Paesi per correggere il disavanzo eccessivo²⁵⁹ e di tutte le misure necessarie per il buon funzionamento dell'Eurozona²⁶⁰.

²⁵⁷ Merita ricordare, per completezza d'analisi, che con l'espressione pareggio di bilancio, nell'ambito delle nuove regole della *governance* economica, si fa riferimento all'azzeramento dell'indebitamento netto strutturale e non all'indebitamento netto nominale. Cfr. M. DEGNI, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico*, op.cit.

²⁵⁸ Cfr. G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangeri, 2011, 83; C. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in AA VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 75; S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Costituzione e vincoli di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico*, op.cit., 188 ss.

²⁵⁹ Cfr. art. 5 del *Fiscal Compact*.

²⁶⁰ Cfr. art. 10 del *Fiscal Compact*. Sul punto, parte della dottrina ha ritenuto che «il rinnovato ruolo della Commissione induce a ritenere che la dinamica istituzionale, delineatasi nell'Unione all'indomani della crisi, non possa essere letta alla luce delle tradizionali letture "intergovernative" o "sovranazionali, ma vada inquadrata in un processo per certi versi atipico, fondato sull'accentramento delle funzioni degli Stati membri dell'Unione europea e sulla emersione degli esecutivi quali *têtes de chapitre* della *governance* economica europea». L'A., inoltre, sostiene, che sono i Parlamenti nazionali, titolari e «depositari della sovranità popolare» a risultare marginalizzati. Sotto questo profilo, infatti, il Parlamento europeo gode della possibilità di un mero confronto con i Presidenti del Consiglio europeo, Consiglio, Eurogruppo e Commissione nell'ambito del dialogo economico sul ciclo annuale di coordinamento w sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio; i Parlamenti nazionali, invece, svuotati delle loro funzioni di decisione politica sulle politiche di bilancio, possono attivare forme di cooperazione interparlamentare e godere della possibilità di servirsi dei c.d. *Fiscal Council* in ottica di un rafforzamento della funzione di controllo nella dinamica Parlamento-Governo. Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, op.cit., 16. Si vede, inoltre, C. FASONE, *European Economic*

Prevede, inoltre, l'istituzione del Vertice Euro (*Euro Summit*)²⁶¹ con un al vertice un Presidente e di cui fanno parte i Capi di Stato dei Paesi contraenti aderenti all'Euro e il Presidente della Commissione europea

Sul piano delle sanzioni, il Trattato TSCG ricalca la disciplina del *Six-Pack*, prevedendo una applicazione di tipo semiautomatico; infatti, a seguito delle violazioni delle disposizioni contenute nel *Fiscal Compact* e delle raccomandazioni correttive della Commissione, quest'ultima raccomanda le sanzioni, le quali si ritengono approvate se il Consiglio, con un voto a maggioranza inversa, non le respinga²⁶².

Inoltre, una qualsiasi parte contraente del Trattato può adire la Corte di giustizia qualora ritenga che una delle parti sia venuta meno agli obblighi prescritti o non rispetti le indicazioni della Commissione²⁶³. Tale possibilità negli anni si è 'affievolita'²⁶⁴ soprattutto a partire dal 2017, quando la Commissione europea – in ossequio all'art. 8 del *Fiscal Compact*²⁶⁵ – ha presentato la relazione con la quale ha dato conto dell'attuazione negli stati firmatari dell'obbligo di recepire i nuovi vincoli di bilancio²⁶⁶. Nella relazione, infatti, viene scongiurata la possibilità di adire la Corte di giustizia in violazione dell'articolo 3, par. 2 TSCG, avendo tutti gli Stati contraenti, sebbene in misura del tutto eterogenea con riferimento agli strumenti giuridici adoperati dai singoli Stati. La Commissione rileva nella

Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? in *European Law Journal*, 20, 2014, 164 ss.

²⁶¹ Il Vertice Euro si riunisce due volte l'anno per discutere delle questioni e delle strategie dei Paesi dell'euro; alle riunioni dell'*euro summit* sono invitati a partecipare il Presidente della BCE e può essere invitato il Presidente del Parlamento europeo e dell'Eurogruppo.

²⁶² Cfr. art. 7 TSCG. Nel caso di procedura per disavanzo eccessivo, a norma dell'articolo 7 del FC, l'obbligo di sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione può essere disatteso a condizione che si opponga la maggioranza qualificata delle parti contraenti.

²⁶³ Cfr. Art. 8 TSCG.

²⁶⁴ In questi termini L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico*, op.cit., 191.

²⁶⁵ Ai sensi del comma 8 del TSCG la Commissione europea è invitata a presentare una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuno Stato contraente in applicazione dell'art. 3, par. 2, del Trattato *Fiscal Compact*.

²⁶⁶ Con riferimento all'ordinamento italiano, la Commissione ha formulato un giudizio positivo, concludendo che «*The national provisions adopted by Italy are compliant with the requirements set in Article 3(2) of the TSCG and in the common principles in light of the clarifications provided by the national authorities on the substance of the correction mechanism and the formal commitment provided by the national authorities to apply the comply-or-explain principle in line with the common principles*». Si veda N. LUPO, R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2017, 212 ss.

relazione che tutti gli strumenti adoperati dai paesi sono da considerarsi coerenti con le disposizioni contenute all'interno del *Fiscal Compact*. Sul punto, infatti, il succitato articolo 3, par. 2 del Trattato ha ribadito, nell'imporre l'obbligo del pareggio di bilancio, «l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole» sul principio dell'equilibrio di bilancio chiarendo che «il meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali».

Si tratta di una conclusione che chiude il cerchio attorno all'attuazione nei singoli ordinamenti del principio dell'equilibrio di bilancio e che, come ha osservata attenta dottrina, se, da un lato, si tratta «di una conclusione piuttosto scontata per gli Stati che hanno operato una revisione costituzionale»²⁶⁷ come Italia, Spagna, Germania²⁶⁸, dall'altro appare meno scontata «per quelli che hanno adempiuto agli obblighi ex art. 3, par.1, con leggi di rango non costituzionale»²⁶⁹, come ad

²⁶⁷ L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico*, op.cit., 190.

²⁶⁸ Si veda R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica* (a cura di) R. BIFULCO, O. ROSSELLI, Giappichelli, 2015, 139 ss. Sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Italia la letteratura è sterminata. Si veda, *ex plurimis*, R. BIFULCO, *Il principio di pareggio di bilancio del bilancio in prospettiva comparato: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, 2011, 249-265; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012, 1-42; G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio, tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 1-10; G. RIVISECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 1-26; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina e il sistema delle fonti*, in *Il Filangeri, Quaderno 2011(2012)*, 89-144; A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economia*, in *Rivista diritto e società*, 4, 2012, 645-667; BERGO, *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, 1-36; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 1-18; M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, 2022, 146.

²⁶⁹ L. BARTOLUCCI, *Ibidem*.

esempio, la Francia²⁷⁰, che ha provveduto con legge organica, Austria²⁷¹ tramite un Accordo tra il livello federale, gli Stati e i comuni e Belgio con un Accordo di cooperazione tra lo Stato federale e gli Stati federati.

²⁷⁰ R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il Trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 26/10/2012; F. FRAYESSE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica, op.cit.*, 195 ss; P. PICCIACCHIA, *All'alba dell'era Hollande: la via francese alla crisi globale tra speranze e attese di un presidente "normale"*, in *Nomos. Attualità nel diritto*, n. 2, 2012. In Francia, una storica pronuncia del *Conseil Constitutionnel*, la *Decision* n. 2012-653 del 9 agosto 2012, definita dalla dottrina "astuta e audace", ha ritenuto non necessaria l'adozione della "regola d'oro" relativa all'equilibrio dei conti pubblici all'interno della Costituzione. Nel dare il via libera alla ratifica del Trattato, il Consiglio, ha interpretato il patto «evidenziando come questo offra agli Stati due alternative, la prima stringente e che necessita di una revisione della Costituzione e l'altra meno impellente che non comporta alcuna modifica della Costituzione». Cfr. P. PICCIACCHIA, *ult.op.cit.*, 10. Il Consiglio, inoltre, ha ribadito a gran voce che una diretta introduzione nell'ordinamento francese della regola dell'equilibrio di bilancio avrebbe leso le prerogative costituzionali del Governo e del Parlamento, oltre al principio di annualità del bilancio sancito dagli artt. 34 e 47 della Costituzione francese.

CAPITOLO III

La *Governance* economica europea di fronte alla crisi pandemica: dalla sospensione del Patto di stabilità e crescita al *Next generation UE*. Un possibile cambio di paradigma a partire dalla condizionalità sulla *rule of law*

1. Introduzione

La risposta alla crisi provocata da COVID-19 sembra avere assunto un carattere asimmetrico, sebbene più voci facessero intendere il contrario, come sostenuto dalla Commissione Europea nel 2020 a proposito delle Previsioni economiche di primavera, ove si legge che “l’impatto della crisi e il modo in cui gli Stati membri ne usciranno non sarà simmetrico, bensì disomogeneo” e dipenderà (anche) dalle specifiche esposizioni economiche e dalle condizioni iniziali di ciascuno Stato membro, nonché dalle risposte politiche discrezionali”²⁷².

Se da un lato, il blocco delle attività produttive, l’aumento della spesa pubblica per fare fronte alle esigenze delle famiglie e delle imprese, il minor introito fiscale hanno provocato una forte contrazione del PIL, generando la “terza ondata”²⁷³ della crisi economico finanziaria, dall’altro bisognerà valutare e osservare, con molta attenzione, la strada che l’Unione Europea intraprenderà (e che ha già intrapreso) in merito al coordinamento delle politiche economiche europee. Bisognerà chiedersi se la sospensione delle rigide regole del Patto di Stabilità e Crescita in seguito all’attivazione della *general escape clause*²⁷⁴ sarà in grado di determinare, nel futuro prossimo, un significativo cambio di rotta. In particolare, potrebbe essere ben accolta la tesi dell’introduzione della c.d. «golden rule, in virtù della quale si consente alla spesa in deficit per finanziare gli investimenti pubblici, [la quale] eviterebbe al debito così creato di essere computato nei parametri del PSC».

²⁷² Cfr. Commissione europea, *European Economic. Forest Spring 2020*, Institutional Paper 125, May, 2020,2.

²⁷³ Così è stata autorevolmente definita da E. MOSTACCI, *La terza onda. L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2, 2020.

²⁷⁴ Approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020 nella Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell’UE

Il 27 maggio 2020, dopo pochi mesi la sospensione del PSC, la Commissione ha presentato la proposta di istituire uno strumento inedito²⁷⁵ per affrontare il cataclisma economico causato dalla pandemia, il *Next Generation UE*, ormai noto come *Recovery Fund* con l'obiettivo di garantire la ripresa dei Paesi dell'Unione colpiti dalla pandemia. Si tratta come sostiene autorevole dottrina «di uno strumento di emergenza eccezionale, una tantum, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, che rafforzerà temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio dell'UE grazie ai fondi raccolti sui mercati, integrandolo nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2022»²⁷⁶.

È opportuno ricordare che per avere accesso ai medesimi fondi, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare appositi Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) sotto forma di allegati ai Programmi nazionali di riforma (PNR) elaborati dai Governi nazionali in coerenza con gli obiettivi politici fissati dall'UE e individuati nell'ambito del semestre europeo. Ai fini della presente ricerca non bisognerà trascurare, nell'ambito del *Recovery Fund*, l'attivazione delle cd. condizionalità sia generali che specifiche per Paese²⁷⁷ contenute, queste ultime, in apposite Raccomandazioni.

In particolare, sarà oggetto di analisi se l'attivazione di stringenti condizionalità richiesti per l'accesso ai fondi dell'Unione avrà ricadute dirette sulla *governance* economica europea. Si tratta, come sostiene una parte della dottrina, di una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale degli Stati che richiederanno l'assistenza del *NextGenEU*, oppure della tendenza delle Istituzioni Euro a garantire, nel lungo periodo, i dovuti aggiustamenti macroeconomici e il coordinamento omogeneo delle politiche economiche? Questa domanda di fondo

²⁷⁵ Inedito in quanto, fino ad ora, nessuno strumento finanziario era stato adottato dall'Unione europea con la finalità di attuare riforme e investimenti pubblici in risposte alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo e deputato alla «resilienza» con l'obiettivo di rendere pronti gli Stati e l'Unione pronti ad eventuali eventi impreveduti oltre la crisi pandemica.

²⁷⁶ Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, 2021, Padova.

²⁷⁷ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, Editoriale Scientifica, 2, 2021.

animerà lo studio e la ricerca poiché, ad avviso di chi scrive, è a partire dalla medesima riflessione che dipenderà, se non del tutto almeno in parte, il futuro della *Governance* economica europea.

In questo contesto, infine, quale sarà il nuovo spazio riservato ai Parlamenti nazionali? Si è aperta un'epoca di sfida per il futuro non solo dell'Unione ma, soprattutto, per il futuro delle nostre Istituzioni, le quali dovranno adottare qualsiasi strumento utile per recuperare non solo spazio decisionale, ma anche quote di credibilità da parte dell'opinione pubblica. È infatti noto come la pandemia abbia avuto effetti notevoli nei nostri ordinamenti costituzionali con conseguenze (in)dirette sulla organizzazione dei poteri, oltre che sui diritti fondamentali. Queste ultime hanno avuto un effetto immediato sulle nostre vite, si pensi ai limiti sulla libertà di movimento, di riunione, di iniziativa economica, all'istruzione, al diritto di esercitare il voto, senza precedenti dopo la Seconda guerra mondiale²⁷⁸. Gli effetti della pandemia non si sono però limitati solo alla compressione dei diritti fondamentali, in quanto la necessità di affrontare la pandemia ha imposto rapidità nelle scelte di governo, tradottasi di fatto nella compressione dell'attività degli organi della rappresentanza politica. Questi ultimi, infatti, sono stati costretti a cedere ulteriormente il passo a favore dei Governi, aggravando ancora di più la compressione dei loro ruoli.

A partire da queste premesse e interrogativi, nel presente capitolo, saranno oggetto di analisi e di riflessione, in primo luogo, la natura del *Recovery Fund* nel quadro giuridico europeo e da quale fonte esso ha tratto la propria legittimazione e, in secondo luogo, della sua parte preponderante costituita dal noto *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

Durante la pandemia, nella sua totale drammaticità, è emerso con estrema chiarezza come le Istituzioni europee abbiamo dato prova di un serio impegno per contrastare le conseguenze economiche del virus e scongiurato il dissesto delle economie dei paesi europei.

Nel presente capitolo, si cercherà con sguardo critico di analizzare se le modalità e gli strumenti posti in essere a partire dal 2020 abbiano rappresentato un punto di partenza, per riflettere da se si siamo davvero in una fase del processo di integrazione europea, contrassegnato da un cambio di prospettiva o, come meglio rappresentato in dottrina, un «cambio di paradigma» nel sistema della *governance* economica europea, volto a modificare il ruolo dell'Unione economica e monetaria.

2. Il *Next Generation UE* nel quadro giuridico europeo

All'indomani dello scoppio della pandemia da Covid-19, le Istituzioni europee si sono subito attivate per arginare le conseguenze di quella che è stata definita la crisi economica più grave del continente europeo.²⁷⁹

Come noto, la pandemia ha sconvolto le economie di tutti i paesi membri a causa del blocco delle attività produttive e della relativa contrazione dei redditi, del minor introito fiscale e dall'aumento della spesa pubblica per l'adozione di tutte le misure necessarie per affrontare i bisogni delle famiglie e delle imprese.

La Commissione europea, come prima misura attivata per permettere ai Paesi europei duramente colpiti dalla crisi di affrontare l'emergenza, ha prontamente attivato la c.d. *general escape clause*, che ha sospeso il Patto di stabilità e crescita. Tale sospensione, prevista dai Regolamenti 1466/97 e 1467/99 e proposta dalla stessa Commissione il 20 marzo 2020 e poi approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020 (cioè subito pochi giorni dopo il blocco totale che ha portato al lockdown), ha avuto per riprendere i termini usati dalla Commissione pochi giorni lo scoppio mondiale della pandemia, la sua giustificazione nel fatto che si è trattato

²⁷⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final,

evidentemente di «un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche con rilevanti ripercussioni sulle finanze degli Stati membri»²⁸⁰ .

Consentita la deviazione temporanea dall'obiettivo di medio termine e fermo restando l'obbligo per i Paesi di rispettare l'equilibrio di bilancio, il Consiglio Ecofin ha ribadito la necessità che ministers remain fully committed to the respect on the stability and Growth Pact. The general escape clause will allow the Commission and the Council to undertake the necessary policy coordination measures within the framework of the Stability and Growth Pact, while departing from the budgetary requirements that would normally apply, in order to tackle the economic consequences of the pandemic"²⁸¹. Da questi contenuti, è emersa dunque l'importanza del coordinamento delle politiche nazionali anche durante la piena crisi economica, considerato essenziale per reagire in modo efficace allo *shock* economico e per garantire il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria.²⁸²

²⁸⁰ Cfr. *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM (2020) 123. È in questo documento, in particolare, che la Commissione evidenzia la necessità dell'attivazione della clausola ove rileva che «la clausola è stata introdotta nel 2011 nell'ambito della riforma del patto di stabilità e crescita, che ha tratto insegnamento dalla crisi economico-finanziaria. In particolare, l'esperienza ha evidenziato la necessità di disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso. La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio per affrontare adeguatamente tale situazione, nell'ambito della procedura preventiva e correttiva del patto di stabilità e crescita. In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa». Per il braccio correttivo, l'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 5, paragrafo 2, stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione di adottare una traiettoria di bilancio rivista. (...) sulla base delle considerazioni cui sopra – *continua la Commissione* – e tenuto conto della prevista grave recessione economica, la Commissione ritiene che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale siano soddisfatte, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011.»

²⁸¹ Cfr., *Press Release, Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, 173/20, del 23 marzo 2020.

²⁸² Cfr. Commissione europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro*, Brussels, 18 novembre 2020, COM (2020) 746 final. in dottrina cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, op.cit., 6.

In questo contesto, caratterizzato dalla necessità di allentare i rigidi parametri del PSC e di rispondere efficacemente alle sfide poste dalla crisi, si è inserita l'inedita proposta della Commissione europea di istituire nuovi fondi a beneficio dei Paesi dell'Ue, attraverso la creazione di debito comune con l'approvazione del *Next Generation EU*²⁸³.

Quest'ultimo prende vita dal cambio di prospettiva adottato dall'Unione nell'affrontare la sua sfida più importante per il processo di integrazione europea: preso atto dell'esperienza che ha caratterizzato il primo decennio del XXI secolo, le Istituzioni europee hanno ben compreso la necessità di avviare un percorso politico che tracciasse una linea di frattura e di cesura rispetto al passato contrassegnato dall'*austerità*²⁸⁴, pur confermando la necessità di garantire il coordinamento delle politiche economiche e il rispetto dell'equilibrio e della sostenibilità dei bilanci pubblici nazionali.

In questa direzione, dopo un acceso dibattito politico²⁸⁵, la Commissione ha proposto nella sua importante Comunicazione COM (2020) 442²⁸⁶ l'istituzione di un fondo a carico del bilancio dell'Unione pari a 750 miliardi di euro che si sommano al bilancio pluriennale dell'Unione per la realizzazione dell'*European Green Deal* e la transizione verde e digitale e dell'intera Agenda europea per gli anni a venire²⁸⁷.

A tale Comunicazione è seguita l'istituzione del Regolamento UE 2020/2094, che ha determinato la dotazione complessiva da destinare alla ripresa delle economie

²⁸³ Cfr. *Proposta di Regolamento (UE) del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*.

²⁸⁴ Cfr. G. DI GASPARE, A. SANDULLI, *La nuova governance economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2, 2022.

²⁸⁵ Sul punto si veda, almeno, C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 2021; L. F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione*, in *Coronavirus e diritto dell'Unione*, in *aisde.eu*, 4 maggio 2020; F. BUONOMENNA, *L'identità della governance economica europea messa alla prova nelle misure anticrisi*, in G. SCALESE (a cura di), *Democrazia e diritti sociali. Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli d'intervento socioeconomici*, Cassino, 2020, F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Riv.trim.dir.ec.*, 2020.

²⁸⁶ Cfr. *Comunicazione della Commissione, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 442 final.

²⁸⁷ Cfr. L. CODOGNO, P. VAN DEN NOORD, *Assessing Next Generation EU*, in *LuiSS SEP – Working Paper 2020*, 30 novembre 2020, 4.

dei Paesi membri. In particolare, si tratta di interventi che si aggiungono, come già ricordato, al quadro del bilancio pluriennale dell'Unione, con l'obiettivo dichiarato di rendere più resiliente l'economia europea e supportare la ripresa. Il programma di finanziamento, finalizzato a trainare la ripresa, stimolare la domanda aggregata e rafforzare il potenziale di crescita dell'Unione, prevede fondi da reperire sui mercati finanziari, grazie al potere eccezionale conferito alla Commissione di assumere prestiti nell'ambito della decisione sulle risorse proprie²⁸⁸ con conseguente intervento sui relativi massimali entro il termine di conclusione del Quadro pluriennale 2021-2027. Sotto questo profilo, il bilancio europeo 2021-2027 garantirà i prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, con la conseguenza che, da un lato, si aprirà la strada all'indebitamento in deroga al principio del pareggio di bilancio di cui all'articolo 310 TFUE e, dall'altro, sarà data una maggiore importanza al bilancio europeo.²⁸⁹

Come ha avuto di sottolineare una parte della dottrina, «per un verso, l'UE, attraverso la Commissione, si indebiterà con gli investitori ai quali dovrà restituire il valore iniziale delle obbligazioni più gli interessi maturati; per altro verso, diventerà creditrice nei confronti degli Stati membri che avranno ottenuto i prestiti finanziati dal NGEU; per altro verso ancora, per mantenere il bilancio in equilibrio,

²⁸⁸ Cfr., COM (2020) 442 final, cit., 11; Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, Bruxelles, 28 maggio 2020, COM (2020) 443 final, 2; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Si veda, inoltre, la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/334/UE, Euratom. A tal proposito, merita rammentare che l'art. 311 TFUE prevede espressamente che "L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato o integralmente tramite risorse proprie". Queste ultime sono rappresentate dalle risorse tradizionali provenienti dai dazi doganali che rappresenta il 16% del bilancio, la risorsa propria basata sull'IVA, che trasferisce all'Unione una parte dei gettiti degli Stati membri basati sulle rispettive basi IVA armonizzate che rappresenta circa il 12%, la risorsa propria sul Reddito nazionale lordo (RDL), che consiste in un contributo con un tasso uniforme proporzionale al reddito nazionale di ciascuno Stato membro, qualificato in misura sufficiente a coprire la spesa, una volta considerate tutte le altre entrate di bilancio, garantendo il suo pareggio. La Commissione, per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti sui mercati finanziari, ha proposto di innalzare i massimali sulle risorse proprie nella misura del 0,6% punti percentuali, portando il massimale sulle risorse proprie per gli impegni al 2,06 % e il massimale sulle risorse proprie per i pagamenti al 2%, dal 2021 e fino alla cessazione delle passività legate al NGEU e al più tardi fino al 2058.

²⁸⁹ Cfr. C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2021.

dovrà rientrare delle somme trasferite agli stessi Stati a titolo di sussidi a fondo perduto»²⁹⁰. Se da un lato è pur sempre vero che l'Unione dovrà rientrare dei debiti contratti, dall'altro, è senz'altro vero che l'introduzione di nuove risorse proprie potrà rappresentare un vero e «proprio punto di fuga, atto a spingere l'ordinamento sovranazionale in una direzione comune ai sistemi fiscali federali e a superare l'originaria asimmetria tra ambito economico e ambito monetario»²⁹¹.

In altri termini, sarà forse grazie a questo nuovo metodo, inaugurato per fronteggiare una crisi così inedita, che si permetterà all'Unione di intervenire per promuovere una virtuosa crescita sostenibile e l'occupazione tra gli Stati.

Certo, è sicuramente vero che molto dipenderà da come gli Stati membri interverranno per promuovere politiche pubbliche che siano in linea con gli orientamenti della Commissione europea e dalle riforme delle regole del Patto di Stabilità²⁹², di cui si dirà in seguito.

Il *Next Generation UE* rappresenta, a nostro avviso, un potenziale per la crescita dell'Unione e un “cambio di paradigma” che si lega intimamente alla *governance* economica europea e alla capacità con riguardo alla politica economica europea di creare una *fiscal capacity* nell'Unione²⁹³. Questi due aspetti meritano di essere argomentati sia sotto il profilo giuridico, sia sotto il profilo della rilevanza del collegamento con la *governance* economica.

Il *NextGenEU* - ed in particolare i primi due Regolamenti che sono stati adottati per fronteggiare la Pandemia – fonda la propria legittimazione giuridica nell'articolo 122 TFUE. Si tratta di una norma che, come noto, si colloca al centro

²⁹⁰ F. SALMONI, *Recovery Fund, Condizionalità e debito pubblico*, op.cit, 13.

²⁹¹ Cfr. A. NATO, M. SIMONCINI, *La nuova governance economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale*, cit, 12; così anche F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022, 17-18.

²⁹² La riforma del patto di stabilità e crescita è attualmente in atto. Per i primi commenti si veda, almeno, F. FABBRINI, *GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA: RIFORMA DELLE REGOLE O CONSOLIDAMENTO DELLA CAPACITÀ FISCALE?* n. 251, 2022; O. FONTANA, *Dalla riforma del patto di stabilità e crescita a una capacità fiscale permanente*, in *Centro Studi sul Federalismo, Commenti*, n. 252, 2022.

²⁹³ Si veda, nel dettaglio, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022.

della disciplina dell'Unione economica e monetaria insieme alla regolamentazione del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Grazie all'utilizzo dell'articolo 122 TFUE, attraverso un esercizio definito da attenta dottrina come un “*creative legal engineering*”²⁹⁴ finalizzato “*a major shift in EU economic policy*”²⁹⁵, il Consiglio, distaccandosi dal c.d. metodo intergovernativo, è intervenuto approvando il Regolamento 2020/672 che ha, come noto, istituito lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) e il Regolamento (UE) 2020/2094, che ha istituito lo strumento dell'Unione a sostegno della ripresa dell'economia. Sul punto, già a partire dalla proposta di Regolamento, in particolare, si è stabilito che «l'art.122 del TFUE prevede la possibilità di adottare, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica. La situazione attuale, senza precedenti, è caratterizzata da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al controllo degli Stati membri. È pertanto appropriato adottare, a norma dell'articolo 122 del TFUE, misure temporanee eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza in tutta l'Unione»²⁹⁶.

Una parte della riflessione scientifica ha argomentato l'utilizzo strategico dell'art. 122 del TFUE in senso estensivo, operando, un c.d. «combinato disposto»²⁹⁷ tra il primo paragrafo e il secondo. Come sostiene Lupo, a proposito dell'utilizzo innovativo dell'articolo in questione «per un verso, il par.1 serve soprattutto in quanto richiama lo spirito di solidarietà tra gli Stati membri al fine di consentire al Consiglio, su proposta della Commissione (dunque con una procedura legislativa speciale, ai sensi dell'art. 289, par. 2 del TFUE), di adottare “misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore

²⁹⁴ Cfr. B. De WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy shift*, in *Common Market Law Review*, 202, 670.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Cfr. COM (2020) 441 *final*, cit. punto. 2. In dottrina, si veda G.L. Tosato, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *Luiss SEP. Policy Brief*, 2020, 2.

²⁹⁷ Così N. LUPO, *ult.op.cit.*, 734.

dell'energia";[...] per altro vero, il par. 2. è interpretato estensivamente laddove consente all'Unione, con la stessa procedura, di concedere "un'assistenza finanziaria", a determinate condizioni, allo Stato membro "che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo"»²⁹⁸.

Se una parte della letteratura guarda con favore l'utilizzo estensivo della norma in esame, intravedendo in essa la possibilità di garantire la ripresa, a Trattati invariati, e al tempo stesso delineare un nuovo «metodo di governo», un altro filone dottrinale si pone in chiave critica rispetto all'esistenza di un principio solidaristico a fondamento del *Recovery Fund*.

In particolare, si rileva l'impossibilità di potere instaurare un regime di solidarietà partendo dal presupposto di fatto che l'articolo 122. 2 è stato utilizzato per l'istituzione del regolamento 407/2012 che ha dato vita al meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria nell'ottica dell'*austerità*, intravede nell'utilizzo della medesima fonte giuridica utilizzata per finanziare la ripresa uno strumento di controllo da parte delle istituzioni UE, delle politiche economiche nazionali²⁹⁹. In altri termini, lo strumento della condizionalità posto a presidio dei finanziamenti (sia dei prestiti che dei sussidi a fondo perduto) del *Next Generation Eu* rappresenterebbe «un vero e proprio strumento di controllo, finalizzato ad evitare comportamenti di *moral hazard* da parte di alcuni Stati membri»³⁰⁰.

Tuttavia, nell'assetto istituzionale che a partire dal 2020 si è instaurato il *NextGenEu* e con l'approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), l'Unione, in particolare la Commissione ed il Consiglio, attraverso il rilancio del metodo comunitario, ha posto di fronte a sé una nuova sfida del processo di integrazione europea, che a partire dal potenziale del bilancio europeo per mobilitare risorse mira a incentivare la crescita dell'economia e a sostenere i maggiori settori d'intervento.

²⁹⁸ *Ibidem*, 734.

²⁹⁹ F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico, op.cit.*, 109 ss;

³⁰⁰ *Ibidem*, 110.

Quanto alla *governance* economica, il NGEU si collega intimamente al semestre europeo. Il collegamento, che si sostanzia nell'approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza da parte della Commissione, mira a garantire la piena coerenza con gli obiettivi tracciati durante il semestre europeo, tra cui politiche in materia di diritti sociali, migrazioni, ambiente, cambiamenti climatici, transizione energetica, eguaglianza di genere, etc e, al tempo stesso, si pone come un elemento di *condizionalità*, inteso quale vincolo qualitativo al raggiungimento di determinati obiettivi e a scoraggiare condotte di *moral hazard* da parte degli Stati.

Sul punto, parte della dottrina si è posta in misura alquanto critica, nella misura in cui intravede nella condizionalità del *NextGenEu* un vincolo esterno³⁰¹ quantitativo in quanto «è espressamente previsto che i fondi europei debbano essere spesi avendo come obiettivo la stabilità economica (che è evidentemente un vincolo quantitativo) e perché non è dato sapere cosa accadrà quando rientrerà in vigore il Patto di stabilità e crescita»³⁰².

Tuttavia, a partire dall'accordo politico³⁰³ riguardante la disciplina del *Recovery and resilience Facility* (i cui aspetti verranno approfonditi dettagliatamente nel prossimo paragrafo) è possibile tentare la strada che porti ad una lettura ottimistica dei fondi dei *NextGenEu*.

È in questo contesto che bisogna riflettere se ci troviamo «una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria all'UE»³⁰⁴ oppure in una epoca di sfide all'interno di rinnovato progetto europeo distante dalle costanti imposizioni fiscali e diretta quindi al perseguimento di importanti obiettivi come, ad esempio, la coesione, la

³⁰¹ Sul vincolo europeo si veda in dottrina D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione Europea*, in *Riv. It. Storia. Internaz.*, 2020; E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014.

³⁰² F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?* in *Rivista AIC*, 3, 2022.

³⁰³ Come noto, il negoziato politico fu insidioso e complesso sia per la tipologia inedita dello strumento che per la ferma opposizione dei Paesi frugali (in particolare Danimarca, Austria, Paesi Bassi e Svezia) contrari all'aumento dei contributi nazionali al bilancio europeo e alle sovvenzioni a fondo perduto. In questo contesto, inoltre, si inserisce anche il raggiungimento del compromesso con Polonia e Ungheria sulla proposta di un regolamento sulla protezione del bilancio europeo nel caso di violazioni dello Stato di diritto.

³⁰⁴ F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021.

transizione digitale ed ecologica, la salute, la competitività e la *smart innovation*.³⁰⁵

In altri termini, ci troviamo di fronte una nuova fase del processo di integrazione europea che trova nel NextGenEU il suo punto di avvio oppure, come ha criticamente rilevato una parte della dottrina³⁰⁶, di fronte l'ennesimo vincolo esterno imposto tramite il *NGEU* che si tradurrebbe in uno strumento di politica interna attraverso le strette condizionalità imposte dalle Istituzioni allo Stato fruitore?

3. Il *Recovery and facility resilience* tra solidarietà e condizionalità

Il *Recovery and facility resilience* (RRF) costituisce la parte più corposa del *Recovery Fund* in quanto ad esso sono destinati 672,5 miliardi di euro ripartiti in 360 miliardi di euro a titolo di prestiti e 312,5 miliardi a titolo di sovvenzioni. Esso rappresenta, insieme al Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*REACT-EU*)³⁰⁷, «una sorta di legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali da seguire per l'elaborazione del PNRR da parte di ciascuno Stato membro»³⁰⁸.

Quello che in dottrina è stato acutamente definito come «uso creativo delle basi giuridiche»³⁰⁹ per il *NextGenEu*, vale senz'altro anche per l'istituzione del

³⁰⁵ Cfr. C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea*, *op.cit.*, 267

³⁰⁶ F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?* in *Rivista Aic*, 3, 2022, 8 ss.

³⁰⁷ Il REACT-EU è disciplinato dal Regolamento (UE) 2020/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale, e resiliente dell'economia (REACT-EU). Sul punto si veda, in dottrina, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»*, in *Federalismi.it*, 28 luglio, 2021.

³⁰⁹ N. LUPO, *Next Generation Eu e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, *op.cit.*, 732.

Regolamento (UE) 2021/241³¹⁰ del Parlamento europeo e del Consiglio. Il RRF è stato adottato con procedura legislativa ordinaria ex art. 289, par.1., TFUE e ha trovato il proprio fondamento giuridico nell'articolo 175, par. 3, TFUE. Quest'ultimo, come noto, consente all'Unione di adottare tutte «le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni». Si tratta, a ben vedere, e come già sottolineato in dottrina³¹¹, della stessa fonte giuridica adoperata per consentire l'erogazione dei fondi strutturali e azioni ulteriori finalizzate quindi al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e alla quale sono connessi i fondi strutturali.

In questo quadro giuridico europeo di riferimento che si inserisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza che, attraverso i suoi interventi contenuti in sei pilastri, pone degli obiettivi generali e specifici funzionali alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, ad attenuare gli effetti economici della crisi pandemica e a promuovere l'attuazione del pilastro sociale europeo sostenendo la transizione verde e digitale.

Sul piano giuridico, dunque, il Dispositivo da un lato è finanziato sulla quota del bilancio dell'Unione destinata ai fondi strutturali e, dall'altro, attraverso l'indebitamento sui mercati finanziari per consentire agli Stati membri di attuare le riforme previste dal *NextgenEu* e attuate mediante i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Come già ricordato, il dispositivo per la ripresa e la resilienza è retto dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, nell'ambito del quale gli Stati membri sono tenuti a presentare i c.d PNRR. Il dispositivo, al suo interno, individua sei pilastri, ovvero dei settori di pertinenza da privilegiare in piena sintonia con l'obiettivo generale individuato, che in coerenza con l'art.

³¹¹ *Ibidem*, 735.

174 TFUE si prefiggono l'obiettivo di perseguire la promozione economica, sociale e territoriale dell'Unione e il pieno conseguimento del pilastro europeo dei diritti sociali³¹². Gli obiettivi specifici contenuti all'interno del RRF mirano ad «accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici correlati negli Stati membri»³¹³ e a raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza³¹⁴.

Il dispositivo, inoltre, individua due principi orizzontali all'articolo 5 del RRF cui devono ispirarsi i PNRR: il principio di addizionalità, espresso dall'articolo 9³¹⁵ e il rispetto del più generale principio «non arrecare un danno significativo».

A questo punto, occorre analizzare, *in primis*, in che modo lo strumento del *Recovery and resilience facility* si lega alla *governance* economica dell'Unione e, successivamente, verificare in che modo il principio di solidarietà possa coesistere con le condizionalità previste dal medesimo strumento.

Rispetto alla prima riflessione, le connessioni tra RRF e *Governance* economica europee non solo appaiono *ictu oculi* evidenti ma sembra addirittura che la creazione del RRF, e più in generale del *Recovery Fund*, si incardini all'interno del consolidato sistema di *governance* economica europea, che a parte la sospensione momentanea del Patto di stabilità e crescita, è rimasta invariata³¹⁶. Sotto questo profilo, infatti, non solo sono espresse tutte le condizionalità cui gli Stati dovranno attenersi, come vedremo più in seguito, ma l'articolo 10 del Regolamento R.F., rubricato *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*, prescrive in modo alquanto chiaro il collegamento tra le regole fiscali europee (queste mai sospese) e i finanziamenti europei. Dall'articolo 10 del RRF si evince, infatti, che la Commissione o il Consiglio possono proporre

³¹² Cfr. Considerando 5 RRF.

³¹³ Cfr. Considerando 8 RRF.

³¹⁴ Cfr. art. 4 RRF.

³¹⁵ A norma dell'art. 9 del RRF «il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione, i progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso conto».

³¹⁶ Così anche F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 56 ss.

la sospensione totale o parziale degli impegni e/o dei pagamenti in quattro ipotetici casi: 1. Quando gli Stati membri non abbiano adottato misure efficaci per correggere il loro disavanzo eccessivo e quindi, sottolinea acuta dottrina in materia in violazione del Patto di Stabilità e crescita³¹⁷; 2. Quando il Consiglio adotti due Raccomandazioni successive nell'ambito di una procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi disciplinata dal regolamento (UE) n. 1176/2011, in quanto lo Stato ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente o quando ritenga che lo Stato membro sia inadempiente perché non ha adottato le misure raccomandate; 3. Quando uno Stato non ha adottato le misure di cui al Regolamento (CE) n. 332/2002 e, di conseguenza, decide di non autorizzare l'erogazione del sostegno finanziario concesso a tale Stato membro; 4. Quando uno Stato non adempia al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'articolo 7 del 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 gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o alle misure richieste da una decisione del Consiglio adottata a norma dell'art. 136, paragrafo 1, TFUE.

Si tratta a ben vedere di un quadro giuridico cogente e articolato volto a fare in modo che, da un lato, le Istituzioni incentivino attraverso finanziamenti gli Stati a rispondere alle conseguenze economiche della crisi pandemica e, dall'altro, salvaguardino l'Unione economica e monetaria da potenziali politiche economiche che potrebbero minare la stabilità finanziaria.

Quanto appena scritto ci conduce verso una ulteriore riflessione: siamo davvero di fronte a un «cambio di paradigma» della *governance* economica oppure ci troviamo di fronte a una nuova tappa del processo di integrazione economica europea che mira comunque a preservare la logica sottesa all'architettura disegnata a Maastricht?³¹⁸

³¹⁷ Ibidem, 75.

³¹⁸ Sul punto E. MOSTACCI, *La costituzione finanziaria europea e il paradigma di Pangloss*, in *DPCE online*, 1, 2023, 604.

Sul punto, una parte della dottrina ha criticato lo strumento finanziario del *Recovery* con specifico riferimento alle condizionalità in esso previste, affermando che esse «sono state e sono tuttora un vero e proprio sinonimo di Potere, nel senso di volontà che si autoimpone: è potente colui che elabora i vincoli esterni, è potente colui che prescrive le condizionalità, è potente colui che fornisce l’assistenza finanziaria, è potente colui che crea debito dando origine ad una situazione in cui diventa il creditore che ha come interlocutori i Governi di tutti gli Stati debitori che da lui dipendono»³¹⁹. Per tale ragione, quindi, il dispositivo per la ripresa si risolverebbe come una misura “ordo-solidaristica”³²⁰ in cui la solidarietà, posta dall’articolo 122 TFUE come caposaldo del *Recovery*, è subordinata al mercato, al rispetto del principio della stabilità finanziaria e della libera concorrenza, in coerenza con l’assetto dei principi fondamentali dell’ordinamento dell’Unione³²¹. Secondo tale filone dottrinale, il principio solidaristico, lungi dal volere ripristinare le basi dello Stato sociale, si muoverebbe in coerenza con il ripristino dell’integrazione economica europea, della stabilità economica e monetaria attraverso il rafforzamento del mercato aperto e della libera concorrenza³²².

³¹⁹ Così F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità*, cit. 62, che sul punto richiama N. URBINATI, *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. IGNAZI, N. URBINATI (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020; G. PRETEROSSO, *Potere*, Roma-Bari, 2007; A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020; G. TANI, *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

³²⁰ F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., 112.

³²¹ In dottrina, oltre a F. SALMONI, *utl.op.cit.*, 113, anche C. DE FIORES, *L'europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012; G. PITRUZZELLA, *La Costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *federalismi.it*; V.E. FALSITTA, Audizione in XIV Commissione Politiche dell’Unione europea della Camera dei deputati, sul “Programma di lavoro della Commissione per il 2020”, “Programma di lavoro adattato 2020 della Commissione” e “Relazione programmatica sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea nell’anno 2020”, 16 giugno 2020.

³²² In dottrina, si vedano gli autorevoli contributi di A. SOMMA, *La dittatura dello Spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014; ID, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018; ID, *Rapporto di debito e governance europea*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020, che rileva criticamente come «L’Unione europea ha elevato il rapporto di debito a paradigma delle relazioni tra gli Stati membri. Lo ha fatto alimentando politiche monetarie e di bilancio concepite ad arte per riservare ad alcuni Paesi lo status di creditori e imprigionare altri nel ruolo di debitori. Certo, tutti gli Stati sono debitori, se non altro perché l’indebitamento sovrano si è imposto come espediente attraverso cui il capitalismo ha guadagnato tempo: ha consentito di finanziare il welfare e di rimandare così la sua crisi in quanto ordine in costante frizione con la democrazia. Non tutti sono però debitori allo stesso modo: alcuni Paesi sono capaci di controllare la produzione della disciplina monetaria e di bilancio e di utilizzarla per rendere cronica e irreversibile la condizione di inferiorità degli altri Paesi». ID, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020.

Secondo un diverso orientamento dottrinale, invece, il Dispositivo inaugura una nuova stagione per la *governance* dell'Unione, segnato da un nuovo metodo di governo che vede nell'interazione a più livelli la vera spina dorsale del *Recovery*³²³. Partendo, in particolar modo, dalla condivisibile e affermata constatazione per cui in periodi di crisi i soggetti politici e le Istituzioni tendono ad interpretare in chiave evolutiva i Testi costituzionali (*rectius* i Trattati europei) «avvalendosi fino in fondo dell'elasticità e delle virtualità delle disposizioni di principio presenti in ogni Costituzione scritta»³²⁴, il principio di solidarietà muove a partire dal quadro dei valori fondanti l'UE e più specificamente nell'ambito degli artt. 122 e 175 TFUE, laddove «finalizza le azioni ivi indicate come eventuali ai obiettivi propri della politica di coesione, tra cui spiccano appunto quelli solidaristici»³²⁵. La prospettiva procedimentale di tipo euro-nazionale che caratterizzerebbe il Dispositivo per la ripresa, nell'ambito del Semestre europeo e del raccordo con la *governance* economica dell'UE con la sottoscrizione dei Piani nazionali e l'accettazione delle condizionalità previste nel Dispositivo, non sarebbe da intendere come una sorta di vincolo esterno eterodiretto, di volontà che si autoimpone, bensì come un auto-vincolo³²⁶ - sia esso di natura giuridica o eminentemente politico³²⁷ - che, mettendo in connessione più livelli di governo, lascerebbe ampi margini discrezionali di manovra agli Stati in un costante dialogo con le Istituzioni dell'UE (Commissione e Consiglio).

A partire dalle diverse interpretazioni dottrinali sul Dispositivo per la ripresa varato dall'Unione, è possibile riflettere su un elemento che appare, ad avviso di

³²³ Cfr. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022; ID, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 12 gennaio 2022.

³²⁴ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali*, cit. 736.

³²⁵ *Ibidem*, 737. Sul punto, l'A. richiama la seguente dottrina, con riferimento ai valori fondativi dell'Unione: A. VON BOGDANDY, *Founding Principles*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional law*, 2nd ed., Hart-Beck-Nomos, Oxford, 2009; A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEJER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 15; M. DAWSON, F. DE WITTE, *Eu Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022.

³²⁶ N. Lupo, *Next generation EU*, cit., 742; L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in www.giurcost.org, 2022, 2, 521.

³²⁷ *Ibidem*.

chi scrive, incontrovertibile, ovvero l'attuazione di una strategia europea che, combinando insieme solidarietà e condizionalità, ha traghettato la ripresa economica dei Paesi dell'UE.

Così, da un lato, il principio di solidarietà³²⁸, richiamato dall'allora presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, nel vertice del Consiglio europeo del 23 aprile 2020³²⁹ e dal documento europeo "Una tabella di marcia per la ripresa"³³⁰, ha incanalato la strada verso sentieri nuovi come risposta alla crisi economica e sociale³³¹, nella evidente consapevolezza che per avviare un processo di normalizzazione la solidarietà sarebbe stata un'esigenza di garanzia di sopravvivenza e stabilità dell'Unione³³². È quest'ultima, infatti, una prospettiva

³²⁸ Sul principio di solidarietà cfr A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2), 2013; S. FERNANDES-E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?.*, Notre Europe Policy Paper, 51, 2012; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020; Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni: l'Europa tra sovranismo e solidarietà*, Roma, 2019; A. BIONDI, E. DAGILYTE, E. KÜÇÜK (a cura di), *Solidarity in EU law: legal principle in the manels*, Cheltenham, 2018; C. BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne*, Parigi, 2011; M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBILL (a cura di), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford, 2010; A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 2020; da ultimo, in dottrina, G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, 2022, ove rileva autorevolmente come il principio in questione sia ben radicato all'interno dell'Unione europea, nonostante diversi ostacoli oggi il principio di solidarietà si esprime in tutta la sua forza espressiva sorretto dal dettato delle costituzioni e dall'ordinamento dell'Unione europea.

³²⁹ In quell'occasione, Sassoli ribadì la necessità di un aiuto europeo verso gli Stati più colpiti dalla pandemia, affermando che «è giunto il momento di andare oltre la logica di ognuno per sé e di rimettere al centro la solidarietà che sta al cuore del progetto europeo». Cfr. Sassoli: Se non ripartiremo insieme nessuno potrà rilanciare le economie | Attualità | Parlamento europeo (europa.eu).

³³⁰ Cfr. https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf, nella parte in cui afferma che a seguito della pandemia di Covid-19, l'UE sta affrontando una crisi senza precedenti con effetti enormi su ogni aspetto della nostra società. La sua risposta deve essere gestita con determinazione, unità e solidarietà, il che richiede uno sforzo di immaginazione per avvalersi di tutte le risorse degli Stati membri e dell'UE. Non c'è posto per l'ordinaria amministrazione».

³³¹ Così anche E. MOSTACCI, *La costituzione finanziaria e il paradigma di Pangloss*, *op.cit.*, 585, ove rileva che «almeno nella prima fase, la reazione dei diversi attori coinvolti non ha subito il richiamo della coercizione a ripetere ed ha incanalato la risposta europea alla emergente crisi economica e sociale provocata dal deflagrare dell'epidemia secondo sentieri nuovi maggiormente solidaristici».

³³² Cfr. C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, *op.cit.*, 256; E. Mostacci, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, *op.cit.*, 2371, ove rileva a proposito della solidarietà che «nelle società contemporanee, un senso di solidarietà inteso alla maniera delle rivoluzioni francesi appare una merce abbastanza rara già all'interno delle singole comunità nazionali, capace di mostrarsi in occasione di iniziative individuali, per lo più di carattere privato e, di conseguenza, volontaristico. Immaginare che un sentimento consimile possa portare dei sistemi economici complessi e potenzialmente concorrenti a sostenersi reciprocamente [...] è esercizio di pensiero illusorio. [...] Una risposta europea alle conseguenze economiche della pandemia è infatti resa necessaria da due circostanze distinte ma strettamente collegate. La prima consiste nel rapporto complesso che si instaura tra la struttura di un'area valutaria e qualunque

che sembra condivisibile e vagliata sul piano della realtà fattuale, nella misura in cui essa è stata adoperata in chiave di protezione rispetto alle più gravi conseguenze socioeconomiche cui sarebbe stata esposta l'intera area europea se non si fossero adottati gli adeguati strumenti finanziari a garanzia della stabilità dell'Unione.

Dall'altro lato, il principio della condizionalità³³³, tanto controverso quanto discusso, che assume, a partire dal 2020, una forma diversa. Non solo, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, nell'ambito del rispetto del più generale principio del rispetto dello Stato di diritto (*Rule of law conditionality*), quanto piuttosto nell'ambito del RRF a garanzia della stabilità della *governance* economica, volto ad impedire disavanzi nella spesa pubblica e squilibri macroeconomici, in coerenza con una logica di sostenibilità della spesa pubblica. Sotto questo profilo, infatti, le condizionalità espresse all'interno del Dispositivo, oggetto di diverse interpretazioni dottrinali, espresse in misura diversa rispetto alle condizionalità del periodo c.d. di *austerity*, hanno assunto un nuovo profilo, più di tipo qualitativo che quantitativo, nella misura in cui, ad esempio, l'articolo 18 RRF dispone che i Piani nazionali devono essere motivati e giustificati attraverso una dettagliata serie di spiegazioni da cui risulti evidente la coerenza di «*milestone*» (traguardi, appunto, di carattere qualitativo), «*target*» e «*timetable*» sia colle priorità europee sigillate nei sei pilastri del *Recovery and Resilience Facility* quanto con le *Country Specific Recommendations* espresse, nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, dal Consiglio su proposta della Commissione europea nel 2019 e nel 2020³³⁴. Quanto emerge

tipo di crisi economica; la seconda concerne i rischi di implosione del progetto complessivo, laddove il rapporto di cui si è appena fatta menzione non venga adeguatamente gestito».

³³³ In dottrina, di recente, A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, 2023.; A. CONZUTTI, "In conditionality we trust". *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomica introdotte dal recovery and resilience facility*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, 2022; F. COSTAMAGNA, *Il next generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per la democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Sezione "Atti convegni AISDUE, 3, 15 dicembre 2021; Volendo anche E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia, Turchia*, ESI, 2021.

³³⁴ Cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2020; G. RIVOSECCHI, *Il Bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos.Le attualità nel diritto*, 3, 2020.

basta a contrapporre o, quanto meno a metterne in luce le differenze sostanziali, le condizionalità del RRF rispetto a quelle poste in essere nel 2011, dopo la modifica dell'articolo 136 TFUE, là dove si prevedeva che gli Stati la cui moneta sia l'euro possono individuare un meccanismo di stabilità da attivare ove sia indispensabile e che ogni assistenza finanziaria richiesta tramite il suddetto meccanismo sarà oggetto di stretta condizionalità. Quest'ultima era, in sostanza, funzionale a responsabilizzare lo Stato al quale era erogata l'assistenza finanziaria, incentivando l'approvazione di riforme per la garanzia della sostenibilità del debito pubblico.

Tali condizionalità si muovevano all'interno di un sentiero di forte compromissione della spesa pubblica con l'adozione di programmi di riforma rigorose, al punto che, in quella circostanza, si affermò il principio della incomprimibilità del nucleo essenziale dei diritti fondamentali, tutelato con particolare vivacità dai giudici costituzionali e particolarmente discusso dalla dottrina³³⁵.

Differente, invece, la logica sottesa alle condizionalità presenti nell'ambito del RRF; una logica che guarda con favore alla qualità degli investimenti predisposti dagli Stati nazionali all'interno dei propri PNRR, oggetto di valutazione da parte della Commissione sia in fase *ex ante* che *in itinere*, chiamati ad operare una serie di riforme finalizzate al perseguimento di *policy* idonee, nel caso dell'Italia, a «conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito»³³⁶, a «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e

³³⁵ Sul punto si veda, almeno, A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in RIVISTA AIC, 2017; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in Riv.it.dir.lav., 3, 2017; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in Quad. Cost., 1, 2014; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: 'i limiti invalicabili' alla discrezionalità del legislatore*, in Giur. Cost., 6, 2016; C. SALAZAR, *Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC: Crisi economica e diritti fondamentali*, in Rivista AIC, 4, 2013; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, op.cit.

³³⁶ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.

regionali»³³⁷, a «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»³³⁸, ad «affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza»³³⁹.

Se da un lato, dunque, appare fondato il timore espresso in dottrina circa la presenza di un vincolo esterno³⁴⁰ che potrebbe condurre a «una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del Recovery»³⁴¹, dall'altro, ci sembra che una lettura solidaristica del RRF, fondata oltretutto, sulla compartecipazione, volendo parafrasare Nicola Lupo, degli Stati nazionali alla definizione degli indirizzi politici nell'ambito del procedimento euro-nazionale di approvazione dei PNRR³⁴², possa, almeno per il momento, rassicurare che il piano di riforme sia garantista rispetto agli ambiti di competenza interna, come sostenuto anche da attenta dottrina, ove rileva che «l'introduzione di vicoli collegati al perseguimento di specifiche politiche non sembra connotarsi come un'ingerenza eccessiva nel

³³⁷ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.

³³⁸ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 4.

³³⁹ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, 2019/C 301/12, 5 settembre 2019, punto 3.

³⁴⁰ Sul vincolo esterno, la letteratura è vastissima. Senza pretesa di esaustività, si veda, in particolare, F. BASSANINI, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021.

³⁴¹ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 80. Sul punto, l'A. criticamente pone l'accento sulle condizionalità del RRF cui l'assistenza finanziaria risulta soggetta, senza dubbio circa la possibilità che dietro esse si nasconda «una sorta di effetto sanzionatorio, quando non più propriamente estorsivo, che si traduce nella possibilità di avere accesso all'assistenza finanziaria, ma solo in cambio di riforme strutturali e di investimenti pubblici che consentano a loro volta di sbloccare, far volare, gli investimenti privati finalizzati ad aumentare la competitività del e nel mercato e creare un ambiente confort idoneo a genere profitti». In questo filone dottrinale si inserisce anche A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020; ID, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irrimediabile*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo la crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Rogas, Roma, 2021, 236 ss. G. TANI, *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *Lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

³⁴² N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'Integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, *op.cit.*, spec. 740

momento in cui si intenda realizzare un progetto comune europeo, evitando condotte di azzardo morale e garantendo un efficiente utilizzo delle risorse europee»³⁴³.

Volendo tirare le fila del discorso, seppur sommariamente e con esclusivo riferimento al RRF, pare opportuno riflettere su due aspetti che paiono, a nostro avviso, centrali. Il primo aspetto dato dall'impostazione governo-centrica che da sempre caratterizza la *governance* economica europea, dominata dall'esecutivo bicefalo, Consiglio e Commissione europea nell'ambito di un «maxi-procedimento euro-nazionale»³⁴⁴; il secondo aspetto, invece, rappresentato dal fatto che il *NextGenEU* si qualifica come una misura che segna una svolta, volente o nolente, con cui il processo di integrazione europea dovrà necessariamente confrontarsi. Accompagnando quest'ultimo gli Stati verso la ripresa economica, mira a stimolare la ripresa attraverso un fitto programma di investimenti e riforme con un metodo di governo che riprende, in parte, il modello del coordinamento dell'Unione economica e monetaria, assicurando un ruolo cruciale ai Paesi membri nell'architettura istituzionale dell'Unione europea³⁴⁵.

La riflessione di fondo che cercheremo nel corso del capitolo di sviluppare è se il c.d. vincolo esterno non rientri forse quel circuito euro-nazionale che, in coerenza con l'art. 10 TUE, delinea la complessità di un indirizzo politico distribuito su più livelli di governo, alimentato da relazioni, procedure e dialogo politico che legano attori politici nazionali ed europei.³⁴⁶

³⁴³ C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte in sede europea: la garanzia dei diritti e le risposte elaborate in sede europea*, op.cit, 262.

³⁴⁴ Usa questa espressione N. LUPO, *Il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 1,2022, XIII.

³⁴⁵ Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalimo.it*, 1, 2022,34 ss, che sul punto richiama N. LUPO, *La forma di governo, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione composita*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, 161 ss. Da ultimo, F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, 2023. Volendo si veda, con riferimento al rapporto tra forma di governo ed evoluzione del processo di integrazione europea N. LUPO, R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione e Stati membri*, Il Mulino, 2019.

³⁴⁶ Cfr. A. CONZUTTI, «IN CONDITIONALITY WE TRUST» *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dalla recovery and resilience facility*, in *Ambienteditto.it*, 3, 2022, 12 ss.

In altri termini, come da più parti sottolineato³⁴⁷, il coordinamento delle politiche economiche rileva come le attribuzioni degli Stati membri non si esauriscono *sic et simpliciter* nell'ambito della forma di governo nazionale, espandendosi nel contesto di una *governance* europea multilivello, ove i governi nazionali partecipano come protagonisti al funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Ecco perché, a nostro avviso, sullo sfondo della disciplina del *Next GenEu*, il sistema dei vincoli (*rectius* delle condizionalità) può essere inquadrato tenendo conto della struttura dell'UE, e con essa di tutto lo strumentario normativo, primo fra tutti i c.d. *indirizzi di massima*, che oggi, come più di una fonte autorevole sottolinea, qualifica un nuovo metodo di governo³⁴⁸.

È possibile quindi concludere, almeno in una certa misura, che il RRF se, da un lato, si presta ad una lettura solidaristica³⁴⁹, dall'altro, appare revocabile indubbio che tale strumento presenti delle criticità, almeno sotto il profilo della mancanza di idonei strumenti volti a garantire un efficace controllo democratico sulle decisioni assunte, lasciando ampi margini di spazi agli esecutivi³⁵⁰; il che, dal nostro punto di vista, alimenta la riflessione sulla necessità di attivare una serie di pesi e contrappesi – tanto a livello domestico, quanto a livello europeo – tale da contribuire a garantire quell'*accountability* democratica carente nell'assetto della *governance* dell'UE.

³⁴⁷ N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 26, 2020; ID, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati Membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, *op.cit.*

³⁴⁸ F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo*, *op.cit.*, 81; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, *op.cit.*

³⁴⁹ Privilegia questa lettura anche F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Sezione "Atti convegni AISDUE", 3, 15 dicembre 2021, 52, il quale sostenendo la tesi della discontinuità tra le condizionalità del NGEU e le condizionalità macroeconomiche della crisi del 2010, afferma che «dal punto di vista istituzionale, il meccanismo è stato creato e opera all'interno dell'ordinamento dell'Unione e, dunque, dovendo rispettare le norme in materia di diritti fondamentali, dal punto di vista sostanziale di è abbandonata l'idea che la condizionalità debba necessariamente significare austerità».

³⁵⁰ Oltre a F. COSTAMAGNA, *ult.op.cit.*, sottolinea tale criticità anche A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, *op.cit.*, 225; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, 725 che, tra l'altro, intravede il PNRR «come una di catalizzatore, [che] non ha fatto altro che portare allo scoperto, accelerandole, delle tendenze già in atto nell'ordinamento nazionale per effetto dell'integrazione europea».

4. Condizionalità, *Rule of law* e la protezione degli interessi finanziari dell'Unione: un problema aperto

L'accesso ai finanziamenti per la ripresa economica dei Paesi membri è sottoposto a un regime di condizionalità trasversale³⁵¹ volto a legare gli investimenti a un modello di sviluppo europeo orientato verso la promozione di obiettivi di *policy* legati da un lato alla transizione verde e digitale e, dall'altro, alla sostenibilità economico-finanziaria e alla stabilità della zona euro.

Inoltre, come già ricordato, i fondi del NGEU si connettono al Semestre europeo – e quindi alle regole della Governance economica europea – nella misura in cui i Piani nazionali di ripresa e resilienza devono rispettare le Raccomandazioni specifiche (*Country specific recommendations*), con l'obiettivo, non solo di evitare condotte di *moral hazard*, ma anche di garantire l'affidabilità dei bilanci nazionali nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche.³⁵²

Il primo ventennio degli anni 2000 ha rappresentato per il processo di integrazione europeo un grandioso passo in avanti, non solo per la portata delle misure che sono state adottate e rese immediatamente disponibili per sconfiggere le conseguenze economiche della pandemia, ma anche per un significativo salto di qualità sul sistema delle politiche pubbliche in Europa e della finanza pubblica³⁵³.

Nell'introdurre il tema oggetto di riflessione del presente paragrafo, riguardante il nuovo rapporto tra condizionalità, *rule of law* e interessi finanziari, può essere utile riprendere le riflessioni condotte da Giuliano Amato in un suo celebre saggio dal titolo "*Bentornato Stato, ma*"³⁵⁴. Già a partire dal titolo dell'opera di Amato, sembra che potremmo andare oltre il ritorno dello Stato per affermare – o, meglio,

³⁵¹ Così A. NATO, M. SIMONCINI, *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 2, 2022, 18.

³⁵² Cfr. Art. 18 (4), lett. b), Regolamento (UE) 2021/241.

³⁵³ F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, op.cit. 177.

³⁵⁴ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, 2022.

provare ad affermare – il ritorno dell’Europa, accogliendo una nuova fase di integrazione, contrassegnata da epocali sfide e inediti strumenti che meritano una approfondita analisi scientifica critica volta alla comprensione dei fenomeni che stanno ridisegnando una Europa diversa sotto il profilo della finanza pubblica.

Ed ecco, quindi, che di fronte l’attivazione di ingenti strumenti finanziari l’Unione, volendo tracciare una linea di cesura con le politiche di austerità del 2008/2010, interviene con quelli che potremmo definire, parafrasando Amato, «antidoti contro le devianze»³⁵⁵. Come potremmo definire, infatti, la crisi dello stato di diritto di alcuni ordinamenti nazionali (Ungheria e Polonia)³⁵⁶ se non come una devianza che mina le radici più profonde del costituzionalismo europeo, prima ancora che gli interessi finanziari? E, soprattutto, vale la pena inquadrare l’analisi del Regolamento sul rispetto dello Stato di diritto, come un antidoto volto a riqualificare, a ridare smalto ai valori dello Stato di diritto?

Partendo da queste domande di fondo, nel presente paragrafo, avvieremo una riflessione che mira da un lato ad inquadrare la portata del Regolamento UE 2020/2092 e, dall’altro, a verificare se le connessioni esistenti tra la c.d. *rule of law conditionality* e gli interessi finanziari dell’Unione siano in grado, ad oggi, di risanare l’identità costituzionale dell’Unione con specifico riferimento al futuro della *governance* economica europea. In altri termini, è possibile ridefinire una *governance* economica incentrata su parametri innovativi che poggiano le loro basi sulla solidarietà, sul rispetto della *Rule of law* attraverso lo strumento della condizionalità?

Il 16 dicembre 2020, con l’approvazione del Regolamento UE 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio³⁵⁷, si è inaugurata una nuova stagione della

³⁵⁵ *Ibidem*, 74. Amato concentra la sua analisi al contesto nazionale quando utilizza l’espressione “Antidoti contro l’infiltrazione degli interessi non pubblici”. A nostro avviso, tale espressione, *mutatis mutandis*, ben si adatta all’analisi dell’Unione in riferimento agli strumenti previsti a protezione del Bilancio dell’Unione e, più in generale, degli interessi finanziari dell’Unione.

³⁵⁶ Riferimenti bibliografici sulla censura dell’Unione – e spiegare.

³⁵⁷ Regolamento UE 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione. In dottrina, si veda, almeno, N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?* in *Euro. Papers*, 2021; J. LACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – is it all About the Money*, in *Hague J. Rule of Law*, 2021, 79 ss.; J. ALBERTI,

condizionalità finanziaria legata al rispetto della *Rule of Law* come parametro di protezione del bilancio dell'UE. Quest'ultimo ha rappresentato, secondo attenta dottrina, «il punto normativo più rilevante [...] dedicato proprio a condizionare al rispetto della rule of law la partecipazione ai programmi finanziari di cui ai fondi europei come strumento di protezione del bilancio dell'Unione»³⁵⁸.

Si tratta di uno nuovo tassello del processo di integrazione europea che rafforza, se vogliamo, la solidarietà in materia di finanziaria attraverso il rispetto dello stato di diritto per garantire la corretta allocazione delle risorse del bilancio dell'Unione. Per completezza d'analisi, merita ricordare che la subordinazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione ai Paesi in difficoltà al rispetto dei principi dello Stato di diritto venne posta come questione centrale dal Parlamento europeo nel luglio 2020³⁵⁹ contestualmente alla possibilità di introdurre ulteriori risorse per rafforzare il bilancio unionale³⁶⁰ e, ancora prima, nel 2018, la Commissione europea aveva proposto un Regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto³⁶¹.

A partire dal 2020, con l'approvazione del già citato Regolamento 2020/2092 si è ridata nuova linfa non solo, e non tanto, al tema della condizionalità³⁶² quanto piuttosto a una rinnovata *governance* volta a rafforzare il «sistema della finanza pubblica dell'Unione»³⁶³, prevedendo un inedito strumento volto a garantire la protezione del bilancio dell'Unione e degli interessi finanziari ad essa sottesi, di

Così antico, così moderno. Una lettura del “Regolamento condizionalità” alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA, in *Oss. Fonti*, 2022, 13; A. BARAGGIA, *The New Regulation on the Rule of Law Conditionality: a Controversial Tool with Some Potential*, in *IACL-AIDC blog*, 22 dicembre 2020; T. TRIDIMAS, *Editorial note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, in *Croatian Yearbook Eur. Law Policy*, 2021, VII; A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and its Constitutional Challenges*, in *German Law J.*, 23, 2, 2022, 131 ss.; G. DELLA CANANEA, *On law and politics in the EU: the rule of law conditionality*, in *IJPL*, 13,1, 2021, 1 ss.

³⁵⁸ F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europea*, Editoriale Scientifica, 2022, 177.

³⁵⁹ Risoluzione P9_TA (2020) 0206, punto 9

³⁶⁰ Risoluzione P9_TA (2020) 0206, punto 10.

³⁶¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, 2 maggio 2018, 2018/0136 (COD).

³⁶² Così A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, op.cit., 200.

³⁶³ Così F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. autorità e legalità in Europa*, op.cit., 177.

fronte l'emergere di c.d. democrazie illiberali che hanno messo in crisi principi fondanti dell'Unione. In presenza di governi nazionalisti e autocratici, come quelli di Ungheria e Polonia, che hanno cavalcato l'onda dell'identità nazionale per giustificare eclatanti violazioni dei principi della *rule of law*, l'UE ha aperto la strada verso l'attivazione di un nuovo modello di condizionalità, definito dalla dottrina di tipo punitivo³⁶⁴, che vincola l'accesso ai finanziamenti europei al rispetto dei principi propri dello Stato di diritto, rinnovando, ancora una volta, il dibattito giuridico sia sul versante della portata politica della nuova condizionalità, sia su quello della presenza di un nuovo modello di solidarietà che poggia sulla fiducia reciproca tra Paesi membri. Come sostiene autorevolmente Francesco Bilancia, l'Unione ha dovuto rimettere al centro dell'attenzione la questione della crisi della legittimazione in un momento storico di sostanziale crisi delle proprie istituzioni con ricadute dirette sulla fiducia tra Stati e sulla solidarietà, riportando al centro del dibattito il senso di appartenenza all'Unione e le sue radici stesse.³⁶⁵ Come dimostrano proficuamente gli studi dottrinali sulla *rule of law* dell'Unione³⁶⁶, essa, in coerenza con l'art. 2 TUE, è servita da condizione per definire i caratteri dell'allargamento, come definite nei famosi criteri di Copenaghen³⁶⁷; la *rule of law*, pertanto, a seguito dell'allargamento dell'Unione, ha rappresentato uno dei principi cardine e una guida che hanno ispirato e orientato il processo di integrazione europea, in coerenza con lo spirito di Ventotene di una «unione sempre più stretta tra i popoli europei»³⁶⁸.

Il Regolamento qui in esame prevede, quindi, un nuovo regime di condizionalità fondato sul rispetto del principio dello stato di diritto che, da parametro

³⁶⁴ *Ibidem*.

³⁶⁵ Cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. attualità e legalità in Europa*, op.cit., 178.

³⁶⁶ Sul punto, in dottrina, E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale, from outside to inside? I casi Ungheria, Polonia e Turchia*, op.cit.; A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, op.cit., ID., *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti*, op.cit.

³⁶⁷ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen, 22 giugno 1993, DOC/93/3, punto 7.

³⁶⁸ Rileva questo aspetto, da ultimo, F. BILANCIA, *L'UE e il mutamento della concezione (europea) della Rule of law*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, 689.

imprescindibile per l'adesione all'UE e da strumento di *governance* esterna, diviene uno strumento di *governance* interna idoneo a regolare i rapporti di solidarietà tra Stati membri e Unione europea.

Il rispetto della *Rule of law* diviene, a seguito dell'approvazione del Regolamento, «un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria»³⁶⁹. L'Unione si è trovata di fronte la necessità, a seguito delle notevoli misure di finanziamento del *NGEU*, di garantire una sana gestione finanziaria, che, volendo parafrasare quanto solennemente proclamato all'interno dei *Considerando* del Regolamento, gli Stati possono garantire soltanto se le autorità pubbliche agiscono in conformità alla legge e se le decisioni arbitrarie o illegittime della autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea³⁷⁰.

Come ha messo in evidenza la Corte di giustizia, il bilancio europeo è uno dei principali strumenti di solidarietà, la cui attuazione presuppone la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Dato che la *rule of law* è «la premessa che implica e giustifica l'esistenza di fiducia reciproca tra gli Stati membri»³⁷¹, può legittimamente costituire uno strumento a tutela della sana gestione finanziaria e degli interessi finanziari dell'Unione.

Vediamo adesso di analizzare il funzionamento del Regolamento e quali risvolti esso ha avuto in concreto. Il meccanismo di condizionalità prevede, come noto, che su richiesta della Commissione europea, il Consiglio possa adottare misure di sospensione dei pagamenti sul bilancio dell'UE o la sospensione dell'approvazione di programmi finanziati con tale *budget*. Come efficacemente sottolineato in dottrina, il funzionamento del meccanismo, a causa delle persistenti resistenze dei governi di Polonia e Ungheria sterilizzato che si sono opposti

³⁶⁹ Considerando 7, Regolamento (UE) 2020/2092.

³⁷⁰ Cfr. Considerando 8, Regolamento (UE) 2020/2092.

³⁷¹ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2022:97, punto 129.

all'adozione del Regolamento 2020/2092³⁷², «è stato edulcorato giuridicamente e minacciando di far naufragare l'intero pacchetto di finanziamenti previsto dal NGEU»³⁷³. Nonostante il temperamento della portata della condizionalità, Polonia e Ungheria hanno agito davanti alla Corte di giustizia per l'annullamento del Regolamento in questione, sostenendone l'inidoneità a tutelare la spesa di bilancio e la mancanza di chiarezza. L'Avvocato generale Campos Sánchez Bordona si è pronunciato a favore del meccanismo di condizionalità, dimostrando l'adeguatezza della fonte nell'art. 322 (1) a TFUE, la compatibilità con l'art. 7 TUE e con il principio di certezza del diritto³⁷⁴. Il fatto, inoltre, che la Corte di giustizia abbia confermato la legittimità del Regolamento³⁷⁵ costituisce un importante elemento sia ai fini della sua attuazione, ma anche per la definizione di un nuovo modello di solidarietà tra gli Stati dell'UE fondato sul rispetto reciproco dei principi della *rule of law*. Dal punto di vista politico, le Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020 hanno circoscritto la portata della condizionalità, riservando agli Stati membri il potere di richiedere l'adozione di una posizione comune del Consiglio europeo sulla procedura in questione con effetti sospensivi sull'adozione di eventuali misure³⁷⁶.

Inoltre, un ruolo strategico assume la Commissione, che viene incaricata di elaborare e adottare linee guida sulle modalità di applicazione del citato regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione, in

³⁷² Si veda la Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Primer Minister of Hungary, 26 November 2020, Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary - Poland in the EU - Gov.pl website (www.gov.pl)

³⁷³ A. NATO, M. SIMONCINI, *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*, in *Diritto Costituzionale. rivista quadrimestrale*, 2, 2022, 23.

³⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Campos SÁnchez-Bordona, 2 dicembre 2021, causa c-156/21, Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea.

³⁷⁵ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C: 2022:97.

³⁷⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2. Inoltre, nel considerando 26 del Regolamento 2020/2092 si rileva a chiare lettere come «La procedura di adozione e revoca delle misure dovrebbe rispettare i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e dovrebbe essere condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova. Qualora, in via eccezionale, lo Stato membro interessato ritenga che sussistano gravi violazioni di detti principi, esso può chiedere al presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione alla successiva riunione del Consiglio europeo. In tali circostanze eccezionali, è opportuno non adottare decisioni relative alle misure fino a quando il Consiglio europeo non abbia discusso tale questione. Di norma tale procedura richiede non più di tre mesi a partire dal momento in cui la Commissione presenta la sua proposta al Consiglio».

stretta consultazione con gli Stati membri e tenendo conto di un'eventuale sentenza della Corte di giustizia sulla legittimità dello stesso netto contrasto con la normale applicazione del diritto dell'UE, le Conclusioni prevedono che la Commissione non proponga misure a norma del regolamento fino all'adozione di tali linee guida³⁷⁷.

Sul piano squisitamente giuridico, il Regolamento 2020/2092 trova applicazione in via sussidiaria, cioè «nei casi in cui le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentano una protezione più efficace del bilancio dell'Unione»³⁷⁸. Inoltre, affinché siano adottate misure di sospensione dei finanziamenti, è necessario che le violazioni della *rule of law* da parte di uno Stato membro «compromett[a]no o risch[i]no seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»³⁷⁹.

Come chiarito all'intero delle Conclusioni del Consiglio europeo del 2020³⁸⁰ vi è una lista tassativa di aspetti che integrando le possibili violazioni dello Stato di diritto, tra le quali il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'UE, delle autorità preposte al controllo, dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, nonché degli organi giurisdizionali³⁸¹.

³⁷⁷ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 c).

³⁷⁸ Considerando 17, Regolamento (UE) 2020/2092. Sul punto l'art. 6 (1), Regolamento 2020/2092

³⁷⁹ Art 4 (1), Regolamento 2020/2092.

³⁸⁰ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 f).

³⁸¹ Art. 4 (2), Regolamento 2020/2092. Ai fini del presente regolamento, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti: a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni; b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie; c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c); e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; f) il recupero dei fondi indebitamente versati; g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione; h)

Takis Tridimas, in una importante nota editoriale³⁸², ha suggerito, rilevando una certa ambiguità nell'ambito di applicazione della condizionalità, che sia fondamentale la sussistenza di un forte nesso di funzionalità tra il rispetto della *rule of law*, da un lato, e la fiducia reciproca su cui si fonda la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri e tra l'UE e gli Stati membri. In altre parole, la procedura si attiverebbe nel momento in cui la violazione della *rule of law* venisse a colpire, direttamente o anche potenzialmente, la fiducia reciproca tra Stati e Unione Europea³⁸³.

Le pronunce della Corte di giustizia del 26 febbraio 2022 (C-156/21 e C-157/21) sembrano confermare quest'impostazione, laddove evidenziano la necessità della sussistenza di un nesso sufficientemente diretto tra la violazione della *rule of law* e l'impatto sulla sana gestione finanziaria e sull'interesse finanziario dell'UE³⁸⁴. Non si tratta, quindi, di un nuovo meccanismo di tutela della *rule of law* in quanto principio dell'ordinamento UE, che ne sanzioni le violazioni gravi e persistenti e che aggirerebbe la procedura già prevista all'art. 7 TUE, quanto, piuttosto, della definizione di un nuovo modello di solidarietà in materia finanziaria, che attraverso la *rule of law* garantisce la corretta allocazione delle risorse di bilancio.

La semplice constatazione di una violazione dello Stato di diritto non è dunque sufficiente per attivare le sanzioni previste dal Regolamento che lo disciplina, essendo necessario un diretto collegamento tra il bilancio dell'unione e la violazione dello Stato di diritto.

La dottrina si è interrogata se la questione della protezione del bilancio attraverso un regime di condizionalità sulla *rule of law* potesse determinare un mutamento del significato a esso sotteso.

altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.

³⁸² T. TRIDIMAS, *Editorial Note, Recovery Plan and Rule of Law Conditionality. A New Era Beckons?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 16, 2020, XVI.

³⁸⁴ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, punti 111, 175-176, 267, 300.

La prospettiva di analisi parte dal presupposto che la *rule of law* rappresenta il cuore pulsante della dinamica costituzionale europea e che l'integrazione costituita dalla *rule of law conditionality* rappresenti oggi certamente una nuova chiave di lettura per interpretare il rapporto tra *governance economica* e solidarietà fondato appunto sul rispetto dello Stato di diritto. Quest'ultimo, in particolare, nella formulazione che emerge dall'art. 2 TUE si connette alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, come specificati dal Regolamento sul regime generale di condizionalità. Il quadro normativo delineato, dunque, le violazioni dello stato di diritto, suscettibili di una reazione ex art. 7 TUE, si rivelano decisive solo nella misura in cui palesano un rischio concreto di minare gli interessi finanziari dell'Unione.

L'attivazione del Regolamento 2092, pertanto, presuppone oltre alle violazioni in sé del diritto dell'Unione, anche le violazioni dei principi della *Rule of Law* (ex art. 2 TUE) dalle quali emerge direttamente una minaccia per la stabilità finanziaria e per il bilancio dell'Unione. A tal proposito, come ha chiarito la Corte di giustizia nel caso C-156/2, per garantire la protezione del bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione è cruciale assicurare una “effective judicial review designed to ensure compliance with EU law”, nella misura in cui, sostiene ancora la Corte, “the existence of such review, both in the Member States and the EU level, by independent courts and tribunals, is of the essence of the rule of law”³⁸⁵.

In definitiva, volendo trarre una riflessione complessiva del Regolamento sulla condizionalità, sul piano giuridico appare innegabile la portata innovativa, condotta soprattutto da un abile approdo giurisprudenziale della Corte dell'Unione Europea, che ha connesso il valore del bilancio e della tutela degli interessi finanziari con il rispetto dello Stato di diritto, richiamando l'identità europea. Sotto questo profilo, infatti, gli approdi della giurisprudenza sulla legittimità del Regolamento segnano un passo in avanti nel processo di integrazione europea, al punto che potremmo definire questa epoca come un'evoluzione della dinamica del

³⁸⁵ CGUE, caso C-156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio UE, p.to 132 motivazione.

costituzionalismo contemporaneo³⁸⁶. È del tutto evidente, infatti, che le Istituzioni europee, forti dell'appoggio della giurisprudenza, stiano affrontando questioni di grande impatto sul costituzionalismo europeo, affrontando come ha sottolineato una parte della dottrina «corde sensibili relative alla natura stessa dell'Unione, alle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri e alle tensioni costituzionali che, sebbene sempre presenti nella storia dell'Unione e inevitabili in un ordinamento composito, si sono esacerbate con il deteriorarsi delle relazioni con Polonia e Ungheria»³⁸⁷.

Il Regolamento sulla *rule of law conditionality*, riconoscendo la sistematicità della condizionalità nell'Unione³⁸⁸, aspira a incrementare il valore costituzionale dei principi comuni dello Stato di diritto, innalzando la fiducia reciproca tra gli Stati e riconoscendo, come sancito dalla sentenza C-157/12³⁸⁹, un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di «regole finanziarie» ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE», idoneo a proteggere la dimensione finanziaria dalle conseguenze finanziaria della compressione dei valori della *rule of law*³⁹⁰.

5. Il coordinamento della *governance* del NGEU e il ruolo del Parlamento europeo: un nuovo «metodo di governo»?

³⁸⁶ Sotto questo profilo, appaiono meritevoli di segnalazione le riflessioni condotte da Monica Bonini in M. BONINI, *La costruzione degli Stati Uniti d'Europa fra condizionalità, Stato di diritto e identità costituzionali*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, 2022.

³⁸⁷ A. BARAGLIA, *Le implicazioni costituzionali del "Regolamento Condizionalità": riflessioni a partire dalle sentenze C-156/21 e C-157/21 della Corte di giustizia*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, 2022, 42. Da ultimo si veda, ID, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *DPCE*, 1, 2023, 291 ss.

³⁸⁸ *Ibidem*, 49. In particolare, l'A. riconosce come sia «chiaro che oggi l'uso della condizionalità nel diritto dell'UE stia diventando sistemico. In particolare, forme di "condizionalità di esecuzione" (ossia meccanismi di condizionalità il cui obiettivo è far rispettare altri obblighi del diritto primario o derivato dell'UE) sono spesso introdotte in ambiti in cui l'utilizzo di altri strumenti ordinari si è rivelato impraticabile o scarsamente efficace, come il rispetto dei requisiti macroeconomici e ora dello Stato di diritto e dei valori comuni dell'articolo 2 TUE. Sul punto, l'A. richiama la seguente bibliografia: M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in «*Journal of European Integration*», vol. 43, n. 1, 2021, 1-16; K.L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in «*Yearbook of European Law*», vol. 39, n. 1, 2020, 3-121.

³⁸⁹ C-157/12 parr. 145-146.

Come si ha avuto modo di osservare in precedenza, è grazie all'approvazione del Regolamento 2021/241 che è stata definita la *governance* del *NGEU* sia sotto il profilo delle funzioni spettanti a ciascuna delle Istituzioni dell'Unione, sia sotto il profilo dei rapporti, tanto a livello costituzionale quanto a livello amministrativo, tra Unione europea e Stati membri.

Nel quadro della *governance* definita dal *NGEU*, che da considerevole dottrina è stato intravisto un «nuovo metodo di governo»³⁹¹, è opportuno verificare i ruoli spettanti alle Istituzioni dell'Unione, concentrando l'analisi al rinnovato ruolo di centralità e di coordinamento della Commissione e al ruolo, tanto circoscritto quanto limitato, del Parlamento europeo.

La Commissione, in particolare, ha assunto un ruolo chiave sia in fase *ex ante*³⁹², cioè nella fase di modifica e di approvazione dei singoli piani nazionali, sia nella fase di valutazione e di monitoraggio nel merito dell'attuazione degli stessi.

La dottrina, che si è molto interrogata sul rinnovato ruolo di centralità della Commissione europea, ha giustamente evidenziato come «mentre nella fase di approvazione permane un ruolo significativo del Consiglio, che può non approvare i PNRR [...], nella fase di controllo sull'attuazione dei piani l'istituzione che detiene il potere in via pressoché esclusiva (se si esclude l'apporto consultivo del Comitato economico e finanziario) è la Commissione»³⁹³.

³⁹¹ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, *op.cit.*, 729 ss.

³⁹² Si ricorda, a tal proposito, che a norma dell'art. 3 del Reg. 2021/241, i piani nazionali, in coerenza con il progetto politico della Commissione Von der Layen, devono essere coerenti con i sei pilastri delle aree di intervento, ed in particolare: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione.

³⁹³ M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 2, 2022, 44 ss. Sul punto, v. anche N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022; S. FABBRINI, *Il PNRR vincolo per migliorare le politiche*, in *Il Sole 24 ore*, 22 novembre 2021, il quale afferma che «se la Commissione europea decidesse di interrompere l'esborso dei fondi ad uno stato membro che non rispetti il proprio PNRR, tale decisione potrà essere neutralizzata dal Consiglio dei ministri solamente attraverso una maggioranza qualificata rovesciata (cosa non semplice da attivare)».

È soprattutto nella fase di controllo sull'attuazione dei PNRR che la Commissione ha rafforzato il proprio ruolo di controllo capillare sui PNRR, testimoniato anche dall'istituzione di una *Task force* all'interno del Segretariato generale che prende il nome di "RECOVER", istituita il 16 agosto 2020, con l'obiettivo di garantire un adeguato coordinamento dei Piani nell'ambito del Semestre europeo e di riferire direttamente al Presidente della Commissione su eventuali difformità e lavorando in stretta sinergia con la Direzione generale per gli affari economici e finanziari.

Tale strumento incardinato all'interno della Commissione rappresenta, a nostro avviso, un elemento di innovazione nella *governance* volto a rafforzare il ruolo di controllo della Commissione europea e a estendere la sua funzione nella fase di monitoraggio degli obiettivi dei piani nazionali concordati a livello europeo.

Il monitoraggio degli obiettivi si sostanzia, in particolare, in un controllo certosino, volto a valutare due volte l'anno, in corrispondenza delle richieste di pagamento da parte degli Stati, il raggiungimento degli obiettivi previo il parere del Comitato economico e finanziario, di cui si deve necessariamente tenere conto. Nel caso in cui l'esito sia positivo, la Commissione autorizza le *tranche* di pagamento, secondo quanto previsto dall'art. 24, c. 2-5 del Regolamento 2021/241; nel caso, invece, di esito negativo, la Commissione può sospendere i pagamenti e, nei casi più gravi, procedere al recupero delle somme già versate e "recedere" dall'accordo, nell'ipotesi in cui lo Stato persista nel non raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi, i cc.dd. *milestone* e *target*.³⁹⁴

Nello svolgimento della propria funzione di monitoraggio degli obiettivi, la Commissione, inoltre, si avvale di un Regolamento delegato attraverso il quale disciplina gli indicatori e la metodologia da seguire per un corretto monitoraggio, in coerenza con quanto previsto dagli artt. 29 e 30 del Regolamento 2021/241. Si tratta, come ha sostenuto una parte della dottrina, «di un sub-procedimento euro-nazionale, al cui centro è posta la Commissione, ma che coinvolge ovviamente

³⁹⁴ Cfr. Regolamento 2021/241, art. 24, c. 6-9.

anche le istituzioni dei singoli Stati membri, e che, è disciplinato in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto di ciascuno Stato membro»³⁹⁵.

Quale ruolo assume, invece, il Consiglio in questa particolare fase di verifica e di monitoraggio degli obiettivi da raggiungere in sede nazionale?

Come accennato, il Consiglio svolge un ruolo decisivo nella c.d. fase *ex ante* approvando gli esborsi dei fondi a seguito dell'approvazione dei piani nazionali. Nell'ambito, invece, della fase di valutazione, il Consiglio, nella configurazione Economia e Finanza (ECOFIN) accompagna la Commissione nel monitoraggio, esprimendosi ogni sei mesi con un parere del Comitato economico e finanziario sulla valutazione della Commissione in merito al raggiungimento dei *milestone* e *target*. Come suggerisce accorta dottrina, il coinvolgimento del Consiglio nella valutazione dei Piani è un elemento che testimonia la natura euro-nazionale del procedimento di valutazione, dal momento che «la soddisfacente attuazione delle milestone e dei target che compongono il PNRR può a sua volta essere oggetto di questioni e rilievi da parte dei rappresentanti degli altri Stati membri, i quali sono così posti in condizione di dire la loro [...] sull'attuazione delle politiche perseguite da ciascuno Stato membro, in quanto ricomprese all'interno del “suo” PNRR.»³⁹⁶ In un contesto caratterizzato da riforme di natura variabile e unica³⁹⁷, occorre indagare adesso il ruolo, per certi versi debole e controverso, che ha assunto il Parlamento europeo nella *governance* del NGEU³⁹⁸, al fine di comprendere in che misura l'Assemblea legislativa sia stata in grado di ritagliarsi uno spazio istituzionale di controllo democratico nella definizione della strategia di controllo del NGEU, essendo chiaramente più forte che mai l'esigenza di prevedere garanzie democratiche.

³⁹⁵ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, op.cit., 747.

³⁹⁶ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, op.cit., 745.

³⁹⁷ Così D. FROMAGE, M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 2022, 386.

³⁹⁸ C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of the Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 2022, 368 ss; D. FROMAGE, M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 2022, 385 ss; L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *National opposition parties within the interparliamentary conference on stability, economic coordination and governance in the EU*, in *The European Journal of Law*, 3, 2022, 449 ss.

Nonostante la pandemia abbia contribuito ad un nuovo balzo in avanti dell'integrazione economica europea, grazie all'adozione del Programma NGEU e del suo principale strumento, il RRF, resta dirimente il fatto che il PE ha esercitato un'influenza marginale nell'adozione delle nuove misure di sostegno³⁹⁹, da rintracciare soprattutto durante la prima fase pandemica.

La complessità derivante dalla previsione di nuovi fondi derivanti dall'inedito strumento del RRF nell'ambito della *governance* economica europea ha richiesto necessariamente un coinvolgimento del Parlamento europeo in grado di garantire «the supreme interest in making sure the EU citizens could in the end benefit from NGEU within a reasonable timespan, putting aside the risk of cross vetoes from other institutions and/or from some Member States that would have delayed too much the cloture of the procedures»⁴⁰⁰.

Solo grazie all'approvazione dell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 è stato previsto un coinvolgimento attivo del Parlamento europeo nelle entrate a destinazione specifica da destinare al NGEU⁴⁰¹. L'accordo, suddiviso in quattro parti⁴⁰², prevede un importante coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio nella *governance* delle entrate destinate allo strumento dell'Unione per la ripresa, attraverso la previsione di un importante flusso di informazioni da parte della Commissione relative a tutte le entrate con destinazione specifica. La Commissione, inoltre, è tenuta a presentare costantemente – sia al Parlamento europeo che al Consiglio, tutti gli aggiornamenti relativi alle suddette informazioni, consentendo alle due istituzioni di valutare, attraverso deliberazioni

³⁹⁹ C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of the Next Generation EU*, *op.cit.*, 368 ss

⁴⁰⁰ *Ibidem*, 369.

⁴⁰¹ Sul punto, per un ampio confronto in dottrina si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, *op.cit.*, 60 ss.

⁴⁰² L' accordo si compone di quattro parti: 1. la parte I contiene disposizioni relative al quadro finanziario pluriennale (QFP) e agli strumenti speciali tematici e non tematici; 2. la parte sulla cooperazione interistituzionale in materia di bilancio; 3. la parte sulle disposizioni relative alla sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione; 4. la parte sulle disposizioni relative alla qualità e alla comparabilità dei dati sui beneficiari nel contesto della protezione del bilancio dell'Unione. Cfr. [Testi approvati - Accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie - Mercoledì 16 dicembre 2020 \(europa.eu\)](#)

e discussioni sui documenti di programmazione⁴⁰³. L'accordo prevede, inoltre, lo svolgimento di riunioni congiunte tra Parlamento, Consiglio e Commissione al fine di valutare congiuntamente l'esecuzione delle entrate con destinazione specifica esterne a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, in particolare lo stato di avanzamento e le prospettive, e per discutere le stime annuali fornite con i rispettivi progetti di bilancio e la loro ripartizione, tenendo debitamente conto dei limiti e delle condizioni stabiliti nel regolamento EURI e, a seconda dei casi, nella pertinente legislazione settoriale⁴⁰⁴.

Il Parlamento europeo e il Consiglio inseriranno al bilancio generale dell'Unione sotto forma di allegato un documento contenente tutte le linee di bilancio che ricevono entrate con destinazione specifica a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa. Si varranno inoltre della struttura di bilancio per registrare le entrate con destinazione specifica a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, in particolare i commenti di bilancio, al fine di esercitare il debito controllo sull'utilizzo di tali entrate. In conformità dell'articolo 22 del regolamento finanziario, il Parlamento europeo e il Consiglio includeranno nello stato delle spese commenti, compresi commenti generali, che indichino in quali linee di bilancio si possano registrare gli stanziamenti corrispondenti alle entrate con destinazione specifica sulla base del regolamento EURI e precisino gli importi corrispondenti. La Commissione, nell'esercizio della sua responsabilità in ordine all'esecuzione delle entrate con destinazione specifica, si impegna a tenere debitamente conto di tali commenti.

La previsione di specifiche riunioni interistituzionali, previste all'interno dell'Accordo, interistituzionali ad un livello appropriato, al fine di valutare lo stato di avanzamento e le prospettive in relazione alle entrate con destinazione specifica esterna a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, sembra

⁴⁰³ Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie, in GU L 433 I del 22 dicembre 2020.

⁴⁰⁴ Ibidem, punto 43.

muoversi verso la prospettiva non tanto di un accrescimento dei poteri del Parlamento e del Consiglio, quanto, invece, la possibilità, oltretutto dopo l'esperienza della crisi economico-finanziaria del 2010, di favorire un adeguato coinvolgimento volto a garantire adeguati standards di controllo democratico sulla partecipazione alle procedure di allocazione delle risorse dell'Unione.⁴⁰⁵ Le istituzioni hanno anche la possibilità di tenere riunioni *ad hoc* se un'istituzione presenta una richiesta motivata. Il Parlamento europeo e il Consiglio possono in qualsiasi momento possono presentare osservazioni scritte relative all'esecuzione delle entrate con destinazione specifica esterne e la Commissione è tenuta a dare conto delle osservazioni e dei suggerimenti eventualmente formulati dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Un altro aspetto positivo da rilevare, che va nella direzione di una maggiore partecipazione del Parlamento europeo riguarda il c.d. «Dialogo di ripresa e resilienza»⁴⁰⁶, previsto dall'art. 26 del Regolamento (UE) 2021/241. Esso, nel solco dell'esperienza consolidata dal modello del «dialogo politico» tra Commissione e Parlamenti nazionali⁴⁰⁷ e del «dialogo economico»⁴⁰⁸, si inserisce a pieno titolo come elemento di partecipazione democratica del Parlamento europeo alla *governance* del NGEU, prevedendo la possibilità delle competenti commissioni parlamentari del PE di invitare la Commissione ogni due mesi per discutere e conoscere su tutte le questioni riguardanti l'attuazione del Piano, ivi compreso il raggiungimento dei *target* e *milestone* e le eventuali procedure di sospensione o risoluzione dei rispettivi pagamenti. E ancora, il Dialogo di ripresa prevede la possibilità per il Parlamento europeo di esprimere in apposite

⁴⁰⁵ Così N. LUPO, *Next generation Eu e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, *op.cit.* 748; D. FROMAGE, M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, *op.cit.*, 385.

⁴⁰⁶ In dottrina, C. DIASAND, L. MIRANDA, *European Parliament involvement in scrutinizing the Recovery and Resilience Facility in European Parliament briefing PE*, 2021, 659-627.

⁴⁰⁷ Sul dialogo politico di veda l'importante contributo di P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti Nazionali nell'UE*, in *Nomos.leattualitànel diritto*, 1, 2016.

⁴⁰⁸ Sul dialogo economico e sull'*accountability* democratica dell'Unione, si veda R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *federalismi.it*, 8 marzo 2017.

risoluzioni pareri che ritiene più idonei per indirizzare l'attività della Commissione, che è tenuta a prendere in considerazione.

Se da un lato, tale dinamica circolare di controllo del Parlamento europeo sulla Commissione, *dominus* indiscusso della governance del NGEU, favorisce la partecipazione democratica dell'organo direttamente rappresentativo dei popoli europei, dall'altro, sarebbe stato auspicabile, anche attraverso la previsione di apposite Conferenze interparlamentari come, ad esempio, quella di cui all'art. 13 del Fiscal Compact, allargare tale dialogo anche ai Parlamenti nazionali, in grado, come evidenziato da autorevole dottrina sull'argomento, «di offrire una prospettiva complementare sullo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nei singoli Piani»⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, op.cit., 750.

CAPITOLO IV

La riforma della *Governance* economica europea: nuove sfide e prospettive future

1. Introduzione

All'indomani della risposta economica condotta efficacemente dall'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia, con l'evolversi delle minacce geopolitiche l'economia dell'UE si è trovata a dovere affrontare rinnovate sfide economiche, energetiche, climatiche, oltre che di difesa.

È in tale contesto che si inserisce la riforma del quadro di *governance* economica europea: da un lato, gli elevati livelli di debito e, dall'altro, le nuove soluzioni in materia di investimenti hanno agevolato la discussione sulle modalità con cui tenere conto del contesto in evoluzione, integrare le risposte strategiche alle nuove sfide nel patto di stabilità e crescita e con cui migliorare ulteriormente l'efficacia del Patto di Stabilità e Crescita.

La nuova disfida della *governance* economica su cui attualmente è in atto una seria riflessione mira a contribuire al rafforzamento delle priorità dell'UE riguardanti un futuro digitale, verde e più resiliente, l'autonomia strategica dell'UE, in grado di sostenere la competitività e la sostenibilità.

Il dibattito sulla riforma del patto di stabilità e crescita, avviato già tre anni fa per rendere le regole fiscali più comprensibili e trasparenti, ha dato vita, anche con la partecipazione attiva del Parlamento italiano e dei Parlamenti nazionali, a tre proposte legislative, finalizzate a adattare le nuove regole fiscali a un nuovo contesto macroeconomico e a nuove priorità strategiche, come la transizione verde e digitale e la transizione energetica⁴¹⁰.

Già nel febbraio del 2020, in verità, la Commissione europea aveva avviato una proficua riflessione sulla necessità di modificare le regole fiscali, presentando una

⁴¹⁰ Si tratta della Proposta di regolamento COM (2023) 240 *final*, della proposta di Regolamento del Consiglio COM (2023) 241 *final* e della proposta di Direttiva COM (2023) 242.

comunicazione⁴¹¹ e lanciato un dibattito pubblico sul riesame della *governance* economica dell'UE, al fine di valutare l'efficacia nel conseguimento dei suoi obiettivi fondamentali, che aveva coinvolto Parlamenti nazionali e Parlamento europeo nell'ambito di una Conferenza interparlamentare *ex art. 13 del Fiscal Compact* sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* economica⁴¹².

⁴¹¹ Comunicazione della Commissione COM (2020)55.

⁴¹² Dossier pubblicato dagli uffici di Camera e Senato in occasione della Conferenza interparlamentare *ex art. 13 del 12 ottobre 2020*. La seconda sessione è dedicata ad un approfondimento sul futuro della *governance* economica dell'UE. Le regole attuali sono ancora valide? Vi è l'opportunità di modificarne metodi, indicatori e regole di spesa? Dare una forma democratica a tutto ciò: come coinvolgere maggiormente i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo? La sessione prevede l'intervento del Commissario per l'economia, Paolo Gentiloni, e del Direttore generale del MES, Klaus Regling. Il 5 febbraio 2020 il Commissario Gentiloni, intervenendo in occasione della presentazione di una comunicazione avente ad oggetto il riesame futuro della *governance* economica dell'UE, ha affermato: "Le politiche economiche in Europa devono affrontare le sfide odierne, che sono palesemente diverse da quelle di un decennio fa. La stabilità resta un obiettivo essenziale, ma vi è l'altrettanto urgente necessità di sostenere la crescita e in particolare di mobilitare gli enormi investimenti che servono per affrontare i cambiamenti climatici. Dobbiamo inoltre elaborare politiche di bilancio più anticicliche, tenuto conto dei vincoli crescenti con cui deve confrontarsi la BCE. La complessità delle nostre regole, infine, rende più difficile spiegare ai nostri cittadini cosa dice "Bruxelles" e nessuno di noi dovrebbe accettare una situazione simile. Attendo con interesse un dibattito reale su questi temi nei prossimi mesi". Le regole della *governance* economica Sulla base di quanto indicato nell'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE), le regole europee sono ispirate al principio guida delle finanze pubbliche sane. A tal fine, si fa riferimento all'andamento dei conti pubblici sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio) che nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Le regole derivano - oltre che dal Trattato di Maastricht, che ha originariamente inserito il rispetto dei due parametri del rapporto indebitamento/PIL inferiore al 3% e del rapporto debito/PIL inferiore al 60% - dal Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997, come successivamente rivisto, e dalle disposizioni introdotte, rispettivamente nel 2011 e nel 2013, con il *six pack* e con il *two pack*. Rileva, altresì, ai fini della 16 cornice normativa di riferimento, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012, c.d. *Fiscal compact*. Il PSC, come integrato dal *Fiscal compact*, definisce attualmente i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo). Quanto ai saldi, il saldo di riferimento delle regole in questione è costituito dall'indebitamento netto, cioè la differenza tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le uscite finali, al netto dell'acquisizione di attività finanziarie. Esso è affiancato, quale strumento chiave ai fini della valutazione della situazione di bilancio dei Paesi membri, dal saldo strutturale, cioè il saldo di bilancio pubblico al netto degli effetti del ciclo economico, vale a dire escludendone gli effetti di un eventuale rallentamento o espansione (componente ciclica) e, inoltre, depurandolo delle misure di natura straordinaria e non ripetibili (c.d. una tantum). Altro fondamentale parametro di valutazione è costituito dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che corrisponde ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% del PIL del saldo di indebitamento, e che dipende, per ogni Stato membro, dalle rispettive situazioni macroeconomiche e di finanza pubblica. Vengono, infine, in rilievo - limitando l'analisi agli elementi essenziali delle regole di *governance* economica - la regola della spesa e la regola del debito, finalizzata alla verifica del percorso di riduzione del debito in eccesso verso il valore soglia del 60% di PIL. I Paesi con un debito elevato avrebbero dovuto procedere a una sua progressiva riduzione mediamente di 1/20 all'anno per la parte eccedente il 60%. Nel 2011 è stato inoltre istituito il Semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE, con l'obiettivo di creare le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica e, più in generale, in materia macroeconomica non si differenzino eccessivamente, stante

Le priorità stabilite dalla Commissione riguardavano, in particolare, la garanzia di perseguire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile, evitando squilibri macroeconomici; creare un quadro di sorveglianza integrato al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro; Promuovere la convergenza dei risultati economici tra Stati membri.

La pandemia ha, come noto, interrotto ogni forma di discussione sulla riforma delle regole fiscali per concentrare ogni sforzo sulla ripresa economica causata dallo *shock* economico, che ha condotto all'approvazione del programma *Next Generation EU* finanziato attraverso l'emissione di nuovo debito comune.

La discussione è stata rilanciata sempre della Commissione nell'ottobre 2021, tenuto conto del mutato contesto socioeconomico causato dalla pandemia, dalla crisi energetica e dal conflitto russo-ucraino⁴¹³. La comunicazione (COM(2021)662) ha quindi riavviato, ad un anno dallo scoppio della pandemia, il dibattito pubblico e valutato l'impatto della crisi pandemica sul riesame della *governance* economica. Secondo la Commissione, infatti, la crisi economica scatenata dalla pandemia ha provocato una contrazione economica senza precedenti a partire dal 2020, seguita da una ripresa veloce e forte seppur disomogenea, un aumento delle divergenze economiche, sociali e territoriali, già

il fatto che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso. 17 L'obiettivo viene perseguito attraverso una costante interlocuzione tra le Istituzioni europee (Commissione europea e Consiglio dell'UE) e le autorità nazionali. Queste ultime sono tenute a definire ed elaborare i loro obiettivi programmatici e gli strumenti di bilancio nel rispetto di una tempistica definita e in coerenza con indirizzi generali e comuni stabiliti in sede europea che prevede una dettagliata successione di fasi e di passaggi che prende avvio con la presentazione di un documento della Commissione europea (Strategia annuale per la crescita sostenibile), che definisce gli orientamenti e fornisce indirizzi generali rivolti ad orientare le scelte in materia di politica economica e di bilancio per realizzare tutte le potenzialità di crescita. Il 17 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato la Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 che avvia il ciclo del Semestre europeo di quest'anno. All'indicazione di questi obiettivi generali fa seguito la fase che investe direttamente i singoli Stati membri e che si traduce nella presentazione di un documento programmatico (che nel caso italiano è il Documento di economia e finanza, DEF) che si articola in due sezioni: una che si riferisce ai profili macroeconomici generali, anch'essa mirata agli obiettivi della crescita (Programma nazionale di riforme) e l'altro più propriamente focalizzata sulle grandezze di finanza pubblica (Programma di stabilità). Alla fase programmatica fa seguito, nel secondo semestre dell'anno, la fase di decisione puntuale della manovra di bilancio, anch'essa contrassegnata dall'interlocuzione costante tra le autorità nazionali e le Istituzioni europee (nel caso specifico la Commissione europea).

⁴¹³ Dossier ufficio RUE Camera dei deputati.

preesistenti e determinato una crescita dei disavanzi e soprattutto dei livelli di debito in tutti i gli Stati membri; reso, per ultimo, urgente un considerevole fabbisogno di investimenti, a cui fino al 2026 dovrà necessariamente contribuire il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La Commissione, inoltre, evidenzia che la crisi ha aggravato una serie di vulnerabilità già esistenti e che la risposta alla crisi, nazionale ed unionale, ha attenuato gli effetti negativi e promosso la ripresa, in particolare grazie all'attivazione dei nuovi strumenti europei, come il SURE (strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza e il Programma per la ripresa *NGEU*).

Nella Comunicazione, la Commissione ribadisce le principali conclusioni contenute nella comunicazione del febbraio 2020 e ritiene che molte di esse, a seguito della crisi, siano ancora più pertinenti.

Il riesame delle regole fiscali, secondo la Commissione deve tenere in considerazione le seguenti principali caratteristiche: 1. Prevedere una riduzione graduale, duratura e favorevole alla crescita verso livelli prudenti del debito; 2. Mantenere gli investimenti pubblici a livelli elevati per gli anni a venire, ribadendo l'importanza di una buona composizione e qualità delle finanze pubbliche per garantire una crescita sostenibile e inclusiva; 3. Creare un margine di manovra a livello di bilancio in tempi favorevoli, da utilizzare in situazioni di crisi, in quanto la politica di bilancio discrezionale anticiclica, insieme agli strumenti temporanei di sostegno finanziario all'UE, si è dimostrata molto efficace nell'attenuare l'impatto eccezionale della crisi in modo tempestivo ed efficiente; 4. Il valore di un forte coordinamento delle politiche tra l'Ue e gli stati membri, in particolare tra diversi strumenti politici e di finanziamenti; 5. le difficoltà associate all'utilizzo di indicatori che non siano osservabili e all'elaborazione di norme che tentino di rispondere a tutte le circostanze possibili; 6. L'interruzione nella correzione degli squilibri macroeconomici e l'emersione di nuove vulnerabilità, le quali evidenziano quanto sia importante prevenire e affrontare tempestivamente i rischi e le divergenze.

La Commissione evidenzia l'importanza, nel contesto di una crisi asimmetrica, di ridurre tanto i disavanzi delle partite correnti quanto gli avanzi persistenti e consistenti delle partite correnti.

Infine, la Commissione, valutando positivamente gli insegnamenti tratti dalla politica economica adottata dall'Unione durante la pandemia, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha valutato il modello di governance del *NGEU* come possibile esempio per il riesame del quadro di *governance* economica.

Come dimostrato, infatti, nel corso del III capitolo della presente ricerca dal Dispositivo per la ripresa è emerso un virtuoso metodo di *Governance* basato sulla valutazione dei risultati e sul costante dialogo tra Commissione e Stati membri, che fornito una efficace strategia in grado di stimolare le riforme e gli investimenti a lungo termine e garantire la crescita potenziale per rispondere alle esigenze della transizione.

Nel novembre 2022, la Commissione, come indicato nella Comunicazione COM(2021)662, tenuto conto del dibattito pubblico avviato dalla stessa Commissione, ha fornito i c.d. orientamenti sulle nuove regole sulla *governance* economica europea⁴¹⁴, prima di formulare le tre proposte legislative del 26 aprile 2023 di riforma delle regole fiscali.

La riforma del Patto di stabilità e crescita costituisce, in questo particolare momento storico caratterizzato da importanti sfide politiche, economiche, sociali e geopolitiche, l'ultima tappa dell'evoluzione della Costituzione finanziaria europea a seguito della pandemia, nell'ambito di un processo ancora in atto che, salvo eccezioni, dovrebbe concludersi entro il 2024 con l'inizio della nuova Legislatura.

L'esigenza di riformare le regole di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche emerge ripercorre, come dimostra il presente studio di ricerca, tutta la

⁴¹⁴ Dossier n. 5/1 dei Servizi affari internazionali e Studi del Senato; Dossier “*Gli orientamenti della Commissione europea per la riforma della governance economica dell’Ue dell’Ufficio Rapporti con l’UE della Camera dei deputati*”.

storia dell'Unione economica e monetaria. Si ricorda, solo sinteticamente, che il Patto di stabilità a partire dalla sua approvazione nel 1997 è stato oggetto di ripetute modifiche dapprima nel 2005 con l'introduzione del c.d. *deficit strutturale* e, successivamente, all'indomani della crisi sul debito, con l'approvazione di noti pacchetti *six* e *two pack*.⁴¹⁵

Riforme, tutt'ora in vigore, che hanno provocato una forte e continua disaffezione nei confronti dell'Unione, considerata come una “matrigna” che dall'alto imponeva misure di *austerità* agli Stati già gravemente colpiti dalla crisi finanziaria, in coerenza con una filosofia che restava sostanzialmente fedele all'impalcatura di Maastricht e una impostazione pro-ciclica delle politiche economiche.

Con il deflagrarsi della pandemia, e delle sue note tragiche conseguenze, riemerge in tutta la sua portata da parte delle Istituzioni dell'Unione, ed in particolare della Commissione, la necessità di riflettere ancora una volta sulla questione *governance* economica, ponendo il tema in testa alle priorità politiche europee.

Così, dopo un triennio di tormentata gestione delle conseguenze economiche della pandemia con tutte le note conseguenze sulle limitazioni delle attività economiche, sull'aumento del debito pubblico, della disoccupazione, la sospensione del Patto di stabilità attraverso l'attivazione della clausola di salvaguardia generale è stata l'occasione per far ripartire il dibattito politico per un serio ripensamento delle regole del gioco sulla *governance*.

Il processo di riforma, oggetto del presente capitolo di tesi, sembra volgere al completamento, sebbene sia ancora *in itinere*, ma la linea voluta e seguita dalla Commissione appare abbastanza chiara e riassumibile in due parole chiave: sostenibilità del debito, coniugata ad una crescita sostenibile e inclusiva mantenimento dei parametri di Maastricht nell'ambito di un diverso coordinamento che tiene conto della situazione debitoria del singolo Paese.

⁴¹⁵ E. MOSTACCI, *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Dir. Pubbl. comp.*, 2020, 1025 ss.

Ciò posto, sembra, come ha notato attenta dottrina, che «nel solco di una tradizione ormai decennale, si modifica il centro di gravità attorno al quale far ruotare il patto, con un ulteriore rivalutazione del ruolo ricoperto dal debito a discapito della centralità del *deficit*, che invece aveva monopolizzato il Patto almeno nel suo decennio di vita»⁴¹⁶.

Fermi i parametri del 3 e del 60 per cento, l'UE adotta un cambio di paradigma che, come vedremo nell'ambito della presente ricerca, sembra volere valorizzare un approccio incentrato sulla flessibilità, con la possibilità per Istituzioni e Paesi membri di definire percorsi di riduzione del debito, entro una filosofia che tenga conto della sostenibilità della spesa e della riduzione costante del debito e che dia maggiore risalto al ruolo degli enti di bilancio autonomi.

Tenuto conto di quanto già indicato, l'analisi condotta a chiusura della ricerca mira ad analizzare da vicino le principali proposte legislative formulate a Bruxelles, con l'obiettivo di intercettare gli elementi di novità rispetto al passato, al fine di riflettere su luci e ombre del processo di definizione ancora in atto, con uno sguardo attento alla dimensione democratica dell'UE e al futuro del processo di integrazione europea che sembra sempre più essere vicino ad una svolta.

2. Il dibattito sulla riforma e i principali elementi sulla riforma

Il 9 novembre 2022, dopo un lungo percorso di riflessioni e di dibattiti sulla necessità di modificare le *fiscal rules* europee, la Commissione europea ha pubblicato, a seguito di serrate consultazioni con soggetti istituzionali, accademici e privati, una organica proposta di riforma della *Governance* economica europea, la *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*⁴¹⁷.

Dopo anni di riforme sul Patto di stabilità e crescita, la Comunicazione in esame rappresenta, dopo lo stallo della crisi pandemica, un primo tassello di ripensamento

⁴¹⁶ E. MOSTACCI, *La costituzione finanziaria europea e il paradigma di Pangloss*, in *DPCE*, 1, 2023, 601.

⁴¹⁷ Cfr. COM (2022) 583.

della *Governance* economica dopo l'alternarsi di crisi e di riforme che hanno reso imperativa la necessità di cambiare le regole, soprattutto dopo anni in cui la dottrina costituzionalistica, ma anche economica, aveva evidenziato a più riprese le disfunzionalità derivanti sia dalla gestione del crisi del debito sovrano, sia dall'adozione del *Fiscal Compact*.

La crisi "sindemica" scatenata dalla pandemia da Covid-19, definita da attenta dottrina come la terza ondata della crisi economica, ha reso evidente l'impraticabilità dei rigidi parametri quantitativi previsti dalle regole di bilancio, sotto il profilo tanto economico quanto sociale, al punto che, come noto, nel marzo del 2020 il Consiglio, su proposta della Commissione ha immediatamente attivato, per la prima nella storia, la c.d. clausola di salvaguardia generale, sospendo in via eccezionale le regole di bilancio.

Così, fino al 2024 (anno in cui si prevede l'attivazione delle nuove regole fiscali) sono stati sospesi il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), *condicio sine qua non* della sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri nell'ambito del braccio preventivo, e la correzione, nell'ambito del braccio correttivo, dei disavanzi eccessivi rispetto ai noti parametri del 3 e del 60 % di deficit e indebitamento del settore pubblico in base al PIL.

Su tali premesse, caratterizzate, da un lato, dall'inefficacia delle attuali regole sulla *governance*, già ampiamente denunciate in dottrina e, dall'altro, dall'esperienza derivante dal nuovo metodo di *governance* del *NGEU*, la Commissione, con un doveroso e necessario *mea culpa*⁴¹⁸, ha rivalutato la possibilità di modificare le previgenti regole, criticate di essere troppo oscure ed eccessivamente complesse e di avere innescato nei vari Paesi dell'Eurozona una differente capacità di risposta alle crisi e alle vulnerabilità, continuando a essere pro-cicliche⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Utilizza tale termine F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, un Federalismi.it, n. 33, 2022, v.

⁴¹⁹ Così, oltre a F. SALMONI, *op.cit.*, v, anche O. CHESSA, *La Costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

Prima di passare al merito della proposta di riforma della Commissione, vero e proprio input per una nuova stagione di riforme fiscali europee, è doveroso soffermarsi sui presupposti che muovono alla base della proposta.

La Comunicazione 583 *final*, infatti, nel ribadire la necessità di un quadro di governance economica efficace nell'ambito dei processi nazionali di formazione degli indirizzi di finanza pubblica e nel porre in evidenza il valore della governance per la stabilità economica, la crescita economica sostenibile e l'aumento dell'occupazione⁴²⁰, ammette anche come l'evoluzione del quadro di governance economica europea (con particolare riferimento ai pacchetti legislativi *six-pack* e *two-pack*) abbia, nel tempo, determinato una sostanziale complessità generale del sistema. Se da una parte, il quadro aveva dimostrato la sua piena efficacia nell'ambito della sorveglianza degli squilibri macroeconomici, «in termini di consapevolezza dei rischi più ampi per la stabilità macroeconomica, dall'altra, tale meccanismo non aveva incentivato le finanze pubbliche verso una composizione che fosse in grado di favorire la crescita e la resilienza economica e sociale.

A ciò, si aggiunga anche l'ambiguità del quadro normativo che non ha mai reso effettivamente possibile l'attivazione della procedura per disavanzi pubblici (EIP) sino ad oggi, infatti, mai utilizzata in ragione dei continui compromessi politici che hanno consentito, a più riprese, un'applicazione discrezionale ed elastica delle regole⁴²¹.

Tale impalcatura giuridica, frutto delle sostanziali modifiche al Patto di stabilità e crescita e dell'approvazione del *Fiscal Compact*, ha retto in modo pressoché stabile fino al 2020, anno dello scoppio della pandemia, che ha comportato una grave crisi economica di tipo asimmetrico inducendo dapprima gli Stati e poi l'Unione ad adottare misure fiscali anticicliche di tipo eccezionale al fine di mitigare i devastanti danni economici, sociali ed occupazionali.

⁴²⁰ Cfr. COM (2023) 583 final, 3.

⁴²¹ Il *case study* è rappresentato dall'accordo raggiunto, nel 2004, tra la Commissione e i governi di Germania e Francia che hanno permesso di non attivare la procedura per disavanzi eccessivi.

La risposta alla crisi e un primo triennio di sostanziale cambio di paradigma con l'attivazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, la prolungata attivazione della clausola di salvaguardia generale, sono serviti alla Commissione, nell'ottica di un processo di riforma di lungo periodo, ad intercettare alcuni insegnamenti oltre che determinati obiettivi fondamentali.

La Commissione ha in primo luogo valutato positivamente, nell'ambito del riesame del quadro di governance economica, la capacità di fornire una risposta anticiclica insieme alle nuove misure e strumenti a livello dell'UE, alle reti di sicurezza sociale e ai sistemi sanitari a livello nazionale nell'attenuare i danni economici e sociali.

Più nel dettaglio, è aumentata la consapevolezza di garantire livelli di investimento elevati e duraturi idonei a rispondere alla necessità di condurre la transizione verde e digitale, la sicurezza energetica e la resilienza economica e sociale, resi ancora più evidenti in seguito al conflitto russo-ucraino.⁴²²

Per rispondere a tali esigenze prioritarie, per la Commissione è imprescindibile un coordinamento efficace delle politiche, che si estrinseca «nell'interazione tra politica di bilancio e politica monetaria»⁴²³, fondamentale per un'efficace risposta macroeconomica alle crisi emergenti.

L'attivazione di inediti strumenti finanziari, contemplati da adeguate condizionalità finanziarie, come il fondo per attenuare i rischi di disoccupazione, le iniziative di investimento in risposta al coronavirus, l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) e il dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno attivato a livello dell'Unione un percorso di evoluzione politica che appare – ad avviso di chi scrive – idoneo ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'ottica di un ripensamento della strategia di lungo periodo e idoneo a garantire la sostenibilità del debito pubblico e privato degli Stati membri. La riforma della *Governance* economica europea si innesta in una visione politica che tende al miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche e alla

⁴²² Com (2022) 583 final, 4.

⁴²³ Com (2022) 583 final, 5.

crescita sostenibile degli Stati membri. Due elementi, certamente conosciuti nell'ambito della dottrina costituzionalista e della recente giurisprudenza costituzionale, che coniugati rappresentano il formante entro cui si inserirà la nuova riforma della *governance* economica europea.

Ciò considerato, la riforma proposta dalla Commissione, pur non intervenendo direttamente sul diritto primario dell'Unione, si proietta lungo due esigenze: la prima riguardante gli alti livelli di investimento per portare a compimento la transizione verde e assicurare la sicurezza energetica, la resilienza economica e sociale e costruire capacità di difesa; la seconda, invece, la realizzazione di un efficace coordinamento tra Stati membri e Unione, ritenuto cruciale nella risposta alle crisi che l'Unione ha attraversato negli anni.

In considerazione di tali obiettivi strategici, i primi elementi della riforma elaborati dalla Comunicazione della Commissione non competerebbero modifiche ai Trattati istitutivi.

Questo si traduce in una riforma che, pur senza intervenire sul diritto primario e quindi mantenendo sostanzialmente invariati i noti parametri del 3 e del 60 per cento, rispettivamente del *deficit* e del debito pubblico sul PIL, vedrebbe superato l'obbligo di riduzione del debito di un ventesimo all'anno per i Paesi che eccedano il suddetto limite con una prospettiva di medio termine.

Si tratta, a ben vedere, di un primo elemento di novità. In un'ottica di maggiore flessibilità nel rispetto dell'obiettivo di riduzione del debito⁴²⁴ e di garanzia che il quadro di *governance* economica sia favorevole a una crescita sostenibile e inclusiva⁴²⁵, la Commissione, con l'esigenza di assicurare che i parametri vengano rispettati in modo più efficace, ipotizza una maggiore concentrazione sulle prospettive di medio termine per consentire una differenziazione tra gli Stati sulla base del livello effettivo di debito in rapporto al PIL.

⁴²⁴ A. MAJOCCHI, *Revisione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Centro Studi Sul Federalismo*, n. 271- 4 settembre 2023.

⁴²⁵ COM (2022), 583 final, par. 3, 6 ss.

L'idea di un nuovo quadro di sorveglianza fondato sulla valutazione del rischio di insostenibilità del debito pubblico, permetterebbe gli Stati con elevato debito pubblico di intraprendere un percorso di aggiustamento diverso da quelli il cui livello di debito è più basso.

A tal proposito, si distinguono tre diversi livelli di indebitamento: livello di debito molto alto (superiore al 90 per cento), livello di debito intermedio (tra il 60 e il 90 per cento) e livello di debito inferiore al 60 per cento.

Nel solco dell'esperienza tracciata dal NGEU e dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, la Commissione ha intrapreso percorso virtuoso in ottica di rilancio del processo di integrazione europea, delineando un vero e proprio cambio di paradigma con un iter procedimentale che, da un lato, consentirebbe agli Stati membri di mantenere la titolarità delle azioni da intraprendere nel medio termine e, dall'altro, alle Istituzioni europee di guidare e valutare il procedimento, coerentemente con il ciclo del semestre europeo.

Tenendo saldi i parametri del *deficit* di bilancio che nel medio termine devono attestarsi sotto i valori del 3 e del 60%,⁴²⁶ il nuovo meccanismo di *governance* prevede che l'Unione fissi un primo quadro normativo comune fondato sulla crescita sostenibile e sui rischi della sostenibilità del debito, predisponendo un percorso di aggiustamento fiscale e di riduzione del debito di riferimento in un arco temporale di quattro anni e basato sulla spesa pluriennale diverso per ogni Paese, ancorato ad una Analisi della sostenibilità del debito concordata con gli Stati membri in base alla classificazione del loro debito. Tale cambio di paradigma, non più fondato sulla regola di riduzione del debito dell'1/20, pone al centro della dinamica un quadro di sorveglianza fondato sul rischio e sulla sostenibilità del debito, tenuto conto della diversa condizione del singolo Paese.

L'approccio a medio termine da una parte e la valutazione della sostenibilità del debito, dall'altra, consentirebbe, secondo la nuova visione della Commissione, di prevenire i cosiddetti "errori rilevanti"⁴²⁷ nella conduzione della politica di

⁴²⁶ Cfr. COM (2022) 583, final, 8.

⁴²⁷ Cfr. COM (2022) 583, final, 8.

bilancio, in quanto in grado di provocare possibili effetti negativi sui Paesi in generale e sull'Unione valutaria nel suo complesso.

Coerentemente con il rispetto del quadro comune di riferimento, ogni Stato membro dovrebbe essere destinatario di un percorso di aggiustamento coerente con la propria posizione di debito pubblico e finalizzato, seguendo un approccio di politica economica anticiclica, alla riduzione graduale del debito pubblico tramite un irrobustimento progressivo aderente a riforme e investimenti sostenibili. Su questa base, ogni Stato membro dovrebbe elaborare un proprio Piano strutturale di medio termine (*medium term fiscal-structural plan*) della durata di quattro anni – una sorta di combinazione degli attuali programmi di stabilità e convergenza con i programmi nazionali di riforma – nei quali andranno definite «le traiettorie di bilancio specifiche per paese, gli investimenti pubblici prioritari e gli impegni di riforma che, insieme, garantiscano una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva»⁴²⁸.

La strategia di bilancio, così elaborata dal singolo Stato, dovrebbe garantire il mantenimento del debito su un percorso sostenibile entro la fine del periodo di aggiustamento e il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti in termini di investimenti pubblici e riforme. Emerge, dalla nuova visione di governance, una sorta di legame sinallagmatico tra riduzione costante del debito e investimenti sostenibili sostenuti dal singolo Stato. In altri termini, lo Stato membro deve, in un percorso quadriennale, eventualmente prolungabile per altri tre, realizzare una serie di investimenti idonei a condurre lo stesso verso la costante riduzione del debito su un percorso sostenibile, con la possibilità di potere rivedere il piano in caso di circostanze che ne possano minare l'attuazione con la convalida da parte della Commissione.

All'interno dei Piano, gli Stati dovrebbero garantire l'attuazione delle priorità prefissate nell'ambito delle raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del Semestre europeo, proporre iniziative coerenti le priorità strategiche dell'Unione,

⁴²⁸ Cfr. COM (2022) 583, final, 8.

oltre alla piena corrispondenza, per tutta la durata del Recovery Fund, ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza così da garantire un legale e una coerenza con le rispettive politiche fiscali.⁴²⁹

Resta invariata la soglia del 3 per cento del PIL per quanto concerne il *deficit* entro il quale gli Stati possono muoversi nella loro titolarità nella definizione del percorso di aggiustamento di riferimento, discostandosi, allo stesso tempo, dalla regola dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) che, come noto, corrisponde al saldo strutturale di bilancio depurato degli effetti della sua componente ciclica e delle misure *una tantum* e di quelle temporanee.⁴³⁰

I Piani così predisposti dai singoli Stati una volta valutati dalla Commissione europea e, verrebbero approvati dal Consiglio solo in seguito a esito positivo. La valutazione della Commissione, secondo la Comunicazione sugli orientamenti, sarebbe programmata sul quadro comune dell'UE (e quindi tenuto conto degli obiettivi strategici) e risulterebbe positiva nel caso in cui il debito sia avviato a un percorso di sostenibilità e il disavanzo mantenuto entro il valore del 3 per cento del PIL a medio termine. Una volta approvati, da un lato, gli Stati hanno l'obbligo giuridico di dare piena rispondenza a quanto concordato in sede europea e, dall'altro, Consiglio e Commissione monitorano, nel corso del Semestre europeo, i progressi fiscali ottenuti e l'avanzamento di riforme e investimenti.

Il monitoraggio, fondato sull'articolo 121 TFUE e operato da Commissione e Consiglio, al fine di verificare che la spesa finanziata dal singolo Stato rimanga coerente con gli obiettivi prefissati e concordati, si basa su relazioni a cadenza annuale attraverso l'uso di un indicatore aderente al principio di sostenibilità rimane la vera chiave di volta di tutta l'impalcatura designata sulla *governance* economica.⁴³¹

Più nel dettaglio, tale indicatore dovrebbe essere ancorato alla sostenibilità del debito, tenuto conto «dell'utilizzo della spesa primaria netta finanziata a livello

⁴²⁹ Cfr. COM (2022) 583, final, 7.

⁴³⁰ Cfr. COM (2022) 583, final, 7.

⁴³¹ Sul punto cfr. Dossier Senato della Repubblica, *La riforma della governance economica dell'Unione europea*, febbraio 2023.

nazionale, ossia la spesa al netto delle misurazioni discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione»⁴³², idoneo a garantire un alto grado di stabilizzazione macroeconomica.

Sul piano dei controlli, rimane invariata la procedura per disavanzi eccessivi in violazione della regola del 3 per cento del rapporto deficit/PIL che, in questo caso, si attiverebbe in automatico e verrebbe rafforzato il controllo *ex post* «quale necessaria contropartita di un quadro di sorveglianza che offre maggiore margine di manovra agli Stati membri nella definizione dei rispettivi percorsi di aggiustamento»⁴³³. Nel caso di Paesi con un livello di debito definito medio dalla Commissione, la procedura per disavanzo si attiverebbe se l'allontanamento possa determinare “errori rilevanti”.

La sorveglianza multilaterale ne uscirebbe rafforzata, grazie ad una rigorosa esecuzione da parte delle Istituzioni dell'UE delle traiettorie di bilancio e grazie, soprattutto, a un più incisivo controllo diretto a prevenire gli squilibri emergenti, sia nella relazione sul meccanismo di allerta sia nell'ambito degli esami approfonditi⁴³⁴.

Parallelamente ai controlli *ex ante* ed *ex post* nell'ambito della sorveglianza multilaterale, per rendere più sicura l'attuazione dei quadri e dei processi nazionali, la gamma delle sanzioni verrebbe ampliata, dando risalto alla dimensione c.d. reputazionale. Si concretizzerebbe la facoltà per i ministeri competenti in materia di bilancio, oggetto di una procedura per disavanzi eccessivi, di presentarsi al Parlamento europeo per esporre le misure adottate al fine di ottemperare alle raccomandazioni della PDE.

In aggiunta al rafforzamento delle già note misure sanzionatorie sul piano preventivo e correttivo, restano ferme le fondamentali condizionalità economiche, che permetterebbero all'UE di sospendere immediatamente, in uno spirito analogo

⁴³² COM (2023) 583, final, 9.

⁴³³ Dossier Senato della Repubblica, *La riforma della governance economica dell'Unione europea*, febbraio 2023, 16.

⁴³⁴ COM (2023) 583, final, 11.

alle condizionalità previste per il RRF, i finanziamenti in atto per correggere il disavanzo eccessivo⁴³⁵.

La rinnovata *governance*, inoltre, forte dell'esperienza passata, manterrebbe inalterata la possibilità di attivare una clausola di salvaguardia generale e una clausola di salvaguardia specifica per Paese in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo del singolo Governo, che consentirebbe di deviare temporaneamente dal percorso fiscale a medio termine sotto l'approvazione del Consiglio.

Tra le cause di attivazione della clausola non rientrerebbero quelle considerate prevedibili come, ad esempio, i costi delle catastrofi naturali.

L'elemento innovativo della nazionalizzazione, definito dalla dottrina come personalizzazione dei percorsi di avvicinamento all'obiettivo del 60 per cento del rapporto debito/PIL⁴³⁶, è affiancato anche dalla previsione del rafforzamento delle istituzioni di bilancio indipendenti (i c.d. *Fiscal Council*), in ottica di un rafforzamento dell'elemento dialogico – oltre che di mero controllo e di attivazione dell'*accountability* dei rispettivi Governi – tra dimensione nazionale e dimensione europea.

Quest'ultimo profilo appare di particolare importanza poiché aiuta ad intercettare la parabola essenziale della futura *governance* economica europea: quella relativa alla questione democratica. Focalizzando l'attenzione sulla trasparenza e sulla titolarità dell'allocazione delle risorse che definiscono l'indirizzo politico-economico dei Governi lungo il sentiero della sostenibilità, la guida alla nuova *governance* vuole rafforzare – volendo adottando una prospettiva ottimistica – la responsabilità degli attori nazionali nelle principali decisioni di finanza pubblica in una dimensione di sostenibilità di lungo periodo che vuole lasciare alle spalle del passato quell'eterno presentismo delle politiche economiche pro-cicliche.

Appare centrale la volontà di abbandonare la retorica del c.d. vincolo esterno che condanna il decisore nazionale al rispetto pedissequo di quanto già stabilito “a

⁴³⁵ COM (2023) 583, final, 19.

⁴³⁶ F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, op.cit., x.

Bruxelles” per dare risalto ai Governi nazionali, attori centrali nella definizione del piano strutturale di bilancio. Sul punto, prima di passare all’analisi dei pacchetti legislativi, è doverosa una riflessione più analizzata.

All’evidenza, risalta una presa di coscienza da parte della Commissione di abbandonare, da un lato, la regola del *one size fits all* dell’1/20 mantenendo i parametri previsti dal Trattato e, dall’altro, di coniugare tali parametri ad una logica qualitativa delle politiche bilancio dei singoli Paesi.

Ora, in tale logica, come ha avuto modo di riflettere accorta dottrina⁴³⁷, sembrerebbe *prima facie* che nella rinnovata *governance* economica si voglia riproporre lo schema seguito per il *Recovery Fund*, con un forte aumento dei poteri della Commissione rispetto al precedente sistema. L’organo esecutivo, quindi, non solo potrebbe sospendere tutti i finanziamenti nell’ipotesi di superamento della soglia del *deficit*, ma sarebbe nella posizione di attivare una serie di nuove sanzioni, “costringendo” lo Stato a seguire il Piano concordato entro tetti di spesa annuali già preventivati, con il concreto rischio di una sovrapposizione di ruoli con riguardo alla composizione dei bilanci pubblici nazionali, materia quest’ultima riservata alla dinamica Parlamento-Governo nazionali.

La questione centrale di fondo è se siamo di fronte un vero e proprio cambio di paradigma verso una effettiva unione fiscale ed economica - e di svolta rispetto alla recente era dell’*austerity* -oppure se tale riforma non voglia semplicemente trasformare il vincolo esterno in auto-vincolo sulla semplice regola della spesa che lo Stato si è assunto di rispettare.

Se è vero che il tempo darà le risposte, nel solco di un ragionamento squisitamente *de jure condendo*, è lecito indagare sulla filosofia di fondo degli aspetti della nuova *governance*, che pare innestarsi da un lato in una maggiore individualizzazione o, se vogliamo, “statalizzazione” dei piani di rientro e, dall’altro, sulla previsione di un più rigido schema di “*enforcement*” da parte delle Istituzioni europee in grado

⁴³⁷ F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, op.cit., xii; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Riforma del Patto di stabilità e crescita e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 1° febbraio 2023.

di esporre lo Stato a notevoli rischi sanzionatori con ricadute non banali sul piano reputazionale.⁴³⁸

In mancanza di una riforma che tocchi il cuore dei Trattati, più che in una epoca di rilancio e di ri-politicizzazione del *giuoco* democratico della decisione economica europea, la proposta della Commissione sembra volere accentuare la dinamica già inaugurata con il *Recovery Fund*, rafforzando il proprio dominio politico nella dialettica Commissione-Governo nazionale con ricadute sul piano della legittimazione democratica e quindi sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Ma vieppiù. La proposta della Commissione, se valutata sotto una lente più critica, potrebbe risultare molto più ambigua rispetto al “*mea culpa*” del recente passato. Sotto questo punto di vista, la proposta della Commissione presenta a più riprese, come già evidenziato, il vantaggio di semplificazione delle regole e di una maggiore titolarità nazionale del piano di riduzione del debito a favore dei singoli Paese.

Ma ad una attenta analisi, che tenga conto della differenza rispetto alla regola del ventesimo di riduzione dell’eccesso di debito, introdotta nel 2011 dal regolamento n. 1177/2011, gli Stati con un debito elevato (come l’Italia), con l’introduzione della nuova regola che dovrebbe essere articolata in concreto nel piano quadriennale (rinegoziabile per altri tre anni) dopo un confronto con la Commissione, rischiano di non conoscer effettivamente i costi della nuova disciplina.

Infatti, se con la regola della riduzione di 1/20 di riduzione dell’eccesso di debito, tutti gli Stati avevano la possibilità di valutare già a priori il relativo costo approssimativo in termini di avanzi primari da perseguire anno per anno, innescando sul punto un dibattito parlamentare, la nuova disciplina rischia di collocare lo Stato debitore in una posizione di costante subordinazione nei confronti della Commissione di fronte al rischio di automatica attivazione del braccio correttivo del PSC. Se si considerano poi il fattore dell’imprevedibilità dei

⁴³⁸ Sul punto cfr. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun “Hamiltonian moment”*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, 17.

cicli economici e degli andamenti dei mercati finanziari, i quali renderebbero le analisi sulla sostenibilità del debito e i contenuti dei Piani oggetto di successiva rinegoziazione, la diretta conseguenza delle nuove regole potrebbe essere di rendere gli Stati più indebitati in una condizione di totale subordinazione rispetto ai *diktat* della Commissione con conseguente reazione negativa dei mercati.

Il prezzo da pagare per la maggiore flessibilità e autonomia nazionale nell'edificazione dei programmi quadriennali di rientro potrebbe essere, *rectius* sarebbe quello di un maggiore rigore sanzionatorio, con effetti negativi sul piano reputazionale del Paese indebitato, e un incremento dei poteri della Commissione rispetto all'attuale quadro del Semestre europeo, e anche un ulteriore irrobustimento della vincolatività delle raccomandazioni specifiche per Paese⁴³⁹ al pari di quanto già collaudato con il *Recovery Fund*, oltre a un ulteriore potenziamento di quest'ultimo, stante il previsto legame tra piano di rientro e PNRR.

3. Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della *governance* economica dell'UE

La proposta della Commissione sopra analizzata del novembre 2022 opera, a Trattati invariati, un cambio di prospettiva derivante dalla valorizzazione della regola sul debito che si sviluppa lungo quattro principi innovativi: la suddivisione dei paesi in tre gruppi sulla base della rilevanza del proprio debito; la centralità della spesa primaria netta, cioè della spesa depurata dagli oneri del servizio del debito pubblico, dagli esborsi di carattere ciclico per il sostegno alla disoccupazione e dalle misure discrezionali sul lato delle entrate; una forte reciprocità tra saldi di bilancio, riforme strutturali e investimenti pubblici in una logica di sostenibilità a cui corrisponde maggiore chiarezza e trasparenza e una più compiuta relazione tra Patto di Stabilità e procedura per squilibri macroeconomici.

⁴³⁹ COM (2023) 583, *final*, 13.

Il quadro di riforma prospettato è chiuso da un nuovo modello sanzionatorio, che prevede ora meccanismi esecutivi più stringenti e dagli importi ridotti, un regime reputazionale e una rigida condizionalità macroeconomica, al fine di renderle «politicamente plausibili»⁴⁴⁰.

Quelli appena esaminati sono i principi cornice su cui è eretta la proposta di *governance* della Commissione che coordinerà le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, al fine di ridurre gli squilibri e portare a compimento l'ampio spettro di riforme sulla transizione verde e digitale, oltre sulle sfide energetiche.

Quanto agli aspetti di dettaglio che danno struttura concreta alla proposta di indirizzo della Commissione, il 26 aprile 2023 sempre la Commissione ha presentato tre proposte legislative per riformare il quadro di regole della *governance* economica, costituito, come prevedibile già dalla Comunicazione, da un nuovo quadro di politica bilancio (PSC e parametri dei quadri di bilancio nazionali), dalla procedura per gli squilibri macroeconomici e dalle nuove previsioni inerenti i programmi di assistenza finanziaria.

Nel dettaglio si tratta: *i.* della proposta di regolamento (COM (2023)240); *ii.* della proposta di regolamento del Consiglio (COM (2023)241); *iii.* della proposta di direttiva (COM (2023) 242).

3.1 Il nuovo braccio preventivo e correttivo del Patto: la proposta di regolamento COM (2023)240 e la proposta di regolamento COM (2023)241

Le tre proposte legislative si prefiggono l'obiettivo di garantire la sostenibilità del debito e crescita, attraverso riforme e investimenti, differenziando gli Stati membri in considerazione del loro debito pubblico e consentendo traiettorie di bilancio specifiche per Paese.

⁴⁴⁰ E. MOSTACCI, *La costituzione finanziaria europea e il paradigma di Pangloss*, in *DPCE online*, 1, 2023, 601.

Il rafforzamento della titolarità nazionale, da un lato, la semplificazione e la trasparenza delle regole, dall'altro, sono i principali obiettivi delineati dalle proposte.

Come già chiarito, le proposte sono presentate a trattati vigenti: restano, pertanto, invariati i parametri di riferimento del 3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL e del 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

Nel quadro della riforma, non viene proposta alcuna golden rule per escludere determinati investimenti, in modo particolare quelli per sostenere le transizioni verde e digitale o per aumentare le capacità di difesa, dalle norme di bilancio dell'UE, così come non si prevede una forma di capacità fiscale centrale comune, elementi sui quali l'Italia ha sempre espresso il proprio favore.

Le proposte di regolamento COM (2023) 240 e COM (2023) 241 di modifica del Patto di Stabilità e Crescita intervengono rispettivamente sul c.d. "braccio preventivo" e sul c.d. "braccio correttivo". La prima proposta in esame, avente come base giuridica l'articolo 121, par. 6, del TFUE, sostituisce e abroga il regolamento (CE) n. 1466/97, in ragione di un rafforzamento della sorveglianza delle posizioni dei bilanci dei singoli Paesi ovvero della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo; la seconda proposta, invece, ha come base giuridica l'articolo 126, par. 14 del TFUE e modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione delle modalità attuative della procedura per disavanzi eccessivi.

Analizziamo adesso le specificità delle prime due proposte, prima di passare alla trattazione della proposta di direttiva concernente i quadri nazionali di bilancio.

Merita sottolineare, per completezza di analisi, che per effetto delle differenti basi giuridiche la proposta che sostituisce il regolamento n. 1466/97 segue la ben nota procedura legislativa ordinaria, mentre le altre due proposte seguono la cosiddetta procedura legislativa speciale, a norma della quale il Parlamento europeo riveste un mero ruolo consultivo e non, come nel primo caso, dell'approvazione in identico testo al Parlamento europeo in Consiglio a maggioranza qualificata. La procedura legislativa ordinaria prevede in Consiglio l'unanimità e non la

maggioranza qualificata come nel caso di modifica di una direttiva avente come base giuridica l'art. 126 del TFUE.

Poste queste necessarie premesse, è presumibile che il 2024, ferme le approvazioni definitive delle proposte in esame, sarà un anno di transizione verso le nuove regole della *governance* economica europea, che daranno un nuovo aspetto al generale e complessivo quadro di coordinamento delle politiche economiche.

Da un lato la complessità dei negoziati in atto e, dall'altro, il poco tempo a disposizione per completare i lavori nel 2023, come peraltro auspicato dalla Commissione, è verosimile che i lavori saranno portati a termine poco prima dell'inizio della nuova Legislatura.

Per tale ragione, in questa sede, è doverosa premessa rammentare che per ragioni oggettive ogni tipo di riflessione sarà portata avanti *de jure condendo*, ipotizzando pregi e difetti delle proposte di novazione della *governance*, anche tenendo conto di un aspetto di non secondaria importanza relativo al discostamento delle stessa dalla Comunicazione sugli orientamenti del novembre 2022.

Fra tutti, in seguito al serrato negoziato del Consiglio Ecofin⁴⁴¹ di marzo 2023, la Commissione ha preferito abbandonare la classificazione *ex ante* dei Paesi in tre gruppi sulla base dell'analisi della sostenibilità del debito pubblico e si prevedere, invece, una diversa classificazione per livelli di debito coerente con i Trattati che suddivide i Paesi in ragione della rispettiva collocazione al di sotto o al di sopra della soglia del 60 per cento del rapporto debito/PIL.⁴⁴²

La proposta di regolamento COM (2023)240, che si articola in dieci capi e in 34 articoli, individua tra le principali novità, sul lato del braccio preventivo, un rafforzamento del Semestre europeo da rendere “più forte ed efficace”⁴⁴³.

Nella proposta del nuovo braccio preventivo, tutti gli Stati membri dovranno presentare un piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, di durata quadriennale prorogabile di ulteriori tre, con cui stabilire la politica di bilancio, le

⁴⁴¹ [Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform - Consilium \(europa.eu\)](#).

⁴⁴² Cfr. Dossier Senato della repubblica e Camera dei deputati, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica europea*, 30 giugno 2023.

⁴⁴³ Cfr. Relazione illustrativa della proposta di Regolamento (COM) (2023) 240.

riforme e gli investimenti nonché un percorso di bilancio nazionale definito in termini di spesa primaria netta, che sarà l'unico indicatore operativo anche per la successiva sorveglianza⁴⁴⁴.

Considerevole –a nostro avviso – sono le interconnessioni tra i suddetti piani che ridisegnano le regole sulla *governance* europea e la stagione avviata dal *Recovery Fund*. Come affermato da attenta dottrina, infatti, «la creazione di tale strumento si incardina in un sistema consolidato di *governance* economica ed è con esso che deve fare i conti»⁴⁴⁵, al punto che la Commissione nell'elaborazione delle nuove regole ha doverosamente tenuto conto dell'efficacia della risposta politica alla politica alla pandemia nell'attenuare i danni economici e sociali della crisi che ha – come ben noto – determinato un aumento considerevole del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Il cambio di rotta e la previsione di Piani strutturali nazionali di bilancio (che richiamano i ben noti Pnrr) adattano il quadro di *governance* economica verso le sfide prefissate dal *Next Generation EU* ovvero verso la realizzazione di una transizione equa, verde e digitale, sicurezza energetica, l'autonomia strategica aperta, il cambiamento demografico. Tutte sfide che richiedono riforme e livelli di investimento elevati nei prossimi anni, che devono - per forze di cose – essere sostenute da un quadro normativo europeo che nell'insieme consenta a ciascun Stato di avviare le riforme e gli investimenti strutturali e di garantire, al contempo, una riduzione graduale del debito accompagnata da una crescita sostenibile e inclusiva.

Tale progetto si accompagna a un'altra importante novità relativa al definitivo – salvo clamorose modifiche all'ultimo momento – abbandono dell'obiettivo di medio termine (OMT) specifico per Paese, che ai sensi dell'articolo 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/97 obbligava ogni Stato membro a perseguire a livello nazionale una riduzione fissa del'1/20 all'anno del proprio debito.

⁴⁴⁴ Art. 9 Proposta di Regolamento (2020)240.

⁴⁴⁵ F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, 54.

Definito sulla base di una serie di parametri economici, tra cui il potenziale di crescita dell'economia, l'OMT consiste(va) in un livello di saldo di bilancio netto strutturale (corretto, cioè, per tener conto dell'influenza del ciclo economico e al netto delle misure di bilancio temporanee e una tantum) che può divergere dal pareggio, ma tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del disavanzo e il mantenimento di una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche.

Sempre in coerenza con l'esperienza saggiata dalla *governance* del *Recovery Fund*, i piani di bilancio sono soggetti ad una procedura valutativa che parte da una valutazione della Commissione per passare alla fase di definitiva approvazione del Consiglio.

Il piano strutturale di bilancio viene pensato dalla Commissione come un obbligo agli Stati, comprensivo ed integrato di comunicazione a carico degli Stati membri contenente una traiettoria di spesa netta per un periodo di quattro anni e le misure strutturali idonee ad assicurare l'aggiustamento di bilancio necessario per portare o mantenere il debito pubblico su un percorso discendente, l'illustrazione della realizzazione degli investimenti e delle riforme individuate nell'ambito del Semestre europeo e garantire – in un'ottica di coordinamento – la coerenza con i PNRR.

Il Piano strutturale andrà a sostituire i programmi di stabilità (e di convergenza per gli Stati membri che non fanno parte dell'area euro) ed i programmi nazionali di riforma, che secondo la normativa vigente gli Stati devono essere presentati entro il mese aprile. Più nel dettaglio, il piano strutturale deve delineare politiche di bilancio e di promozione della crescita e della competitività, tenendo conto degli orientamenti e dei risultati delle relazioni per Paese predisposti dalla Commissione.

All'inizio del processo di definizione dei piani, per gli Stati con un rapporto debito/PIL superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del PIL, la

Commissione pubblicherà una “traiettoria tecnica”⁴⁴⁶ della spesa netta su un orizzonte temporale di 4 o 7 anni, ancorata a un’analisi di sostenibilità del debito (*debt sustainability analysis*, DSA), volta ad assicurare da un lato che il rapporto debito/PIL sia avviato o mantenuto su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti e il disavanzo pubblico sia portato o mantenuto al di sotto della soglia del 3% del PIL e, dall’altro, che lo sforzo di aggiustamento di bilancio durante il periodo del piano sia almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell’arco dell’intero periodo di aggiustamento (per evitare che lo sforzo di aggiustamento sia concentrato negli anni finali del periodo di aggiustamento). La traiettoria tecnica inoltre è funzionale a garantire che il rapporto debito pubblico/PIL al termine dell’orizzonte di programmazione sia inferiore rispetto a quello registrato nell’anno precedente l’inizio della traiettoria tecnica e che nel periodo coperto dal piano, la crescita della spesa netta nazionale resti, di norma, mediamente inferiore alla crescita del PIL a medio termine⁴⁴⁷.

Invece, per gli Stati con disavanzo pubblico inferiore al 3% e debito pubblico inferiore al 60% del PIL, la Commissione fornirà soltanto informazioni tecniche dirette ad assicurare che il disavanzo resti al di sotto del valore di riferimento del 3% anche nel medio periodo ossia senza alcun ulteriore intervento per un periodo di 10 anni dopo la chiusura del piano⁴⁴⁸.

Le traiettorie tecniche e le informazioni tecniche guideranno gli Stati membri nella definizione dei loro piani. Gli Stati membri dovranno spiegare, fornendo argomentazioni economiche valide e verificabili, la presenza di traiettorie di spesa netta più elevate rispetto alla traiettoria tecnica della Commissione. Qualora la traiettoria di spesa netta inclusa nel Piano sia più alta rispetto a quella fornita dalla Commissione europea, lo Stato membro interessato dovrà spiegare con argomentazioni economiche solide a sostegno dell’incremento della spesa.

⁴⁴⁶ Art. 5 della proposta di regolamento (COM) 2023 240.

⁴⁴⁷ Art. 5 della proposta di regolamento (COM) 2023 240.

⁴⁴⁸ Art. 7 della proposta di regolamento (COM) 2023 240.

Elemento di rilevante importanza, sotto il profilo della maggiore trasparenza e democraticità della normativa sulla *governance*, riguarda il rafforzamento del c.d. dialogo economico⁴⁴⁹.

In particolare, il Capitolo VI del Regolamento sul braccio preventivo contiene una serie di disposizioni indirizzate ad aumentare l'efficacia del dialogo in seno al Semestre europeo, con l'obiettivo di rafforzare la responsabilità delle decisioni assunte, accrescere la trasparenza e la titolarità delle decisioni adottate. Sul punto, infatti, si prevede l'attivazione di una costante consultazione del Comitato economico e finanziario, del Comitato di politica economica, del Comitato occupazione e del Comitato protezione sociale. Maggiore spazio, sotto il profilo della partecipazione dal basso, è riservato ai portatori di interessi, con specifico riferimento alle parti sociali, ora coinvolte nella dinamica della *governance* a garanzia di un processo democratico partecipativo e inclusivo⁴⁵⁰.

Sempre in ottica di trasparenza delle procedure, il Regolamento dispone l'opportunità di avviare una serie di audizioni presso il Parlamento europeo del Presidente del Consiglio, della Commissione e – ove appropriato – del Presidente del Consiglio europeo o dell'Eurogruppo per discutere gli orientamenti forniti agli Stati della Commissione, le conclusioni del Consiglio europeo e i risultati della sorveglianza macroeconomica⁴⁵¹. Infine, di non secondaria importanza è la previsione di una informativa annuale sui risultati della sorveglianza multilaterale davanti al Parlamento e al Consiglio ad opera dei Presidenti del Consiglio, della Commissione e dell'Eurogruppo.

Quanto alla disciplina del c.d. braccio correttivo la proposta di regolamento COM (2023) 241, ridisegna la procedura per disavanzi eccessivi (PDE), modificando il regolamento (CE) n. 1467/97 che, ai sensi dell'art. 126 TFUE e del protocollo n. 12 allegato ai Trattati disciplinano la procedura.

⁴⁴⁹ Cfr. art. 26 della Proposta di regolamento COM(2023)240.

⁴⁵⁰ Cfr. art. 26, par. 4, proposta di Regolamento COM (2023) 240.

⁴⁵¹ Cfr. art. 26, par. 2, proposta di Regolamento COM (2023) 240.

L'esigenza di dare maggiore seguito alla riduzione dei livelli di debito e la conseguente necessità di aggiornare gli strumenti giuridici per dare concrete risposte agli shock economici ha condotto la Commissione dopo un'ampia consultazione di portatori di interessi di rivedere il quadro complessivo di correzione dei disavanzi, spostando il fulcro sul medio termine e garantendo un'applicazione più immediata e coerente⁴⁵².

Come si ha auto modo di analizzare, la previsione di un maggiore controllo e autonomia nella elaborazione dei piani a medio termine è stata controbilanciata dall'introduzione di un regime sanzionatoria che si presenta più rigoroso e con sanzioni più leggere per dare effettivo seguito alle traiettorie di bilancio.

Nella previsione del nuovo braccio correttivo, da un lato rimane invariata la procedura relativa alla violazione del criterio del disavanzo rispetto al famoso 3 per cento del PIL e, dall'altro, si rafforza la procedura sulla violazione del criterio del debito.

Per rendere il quadro della governance più efficace e semplice e garantire adeguati livelli di crescita e mantenere il debito entro una cornice di sostenibilità, la Commissione ha in prima battuta rimosso la regola del'1/20, la quale implicherebbe «uno sforzo di bilancio concentrato nel periodo iniziale troppo impegnativo, che avrebbe un impatto molto negativo sulla crescita e quindi sulla sostenibilità stessa del debito»⁴⁵³ ; in secondo luogo, coerentemente a una logica di sostenibilità di medio termine che tenga conto delle differenze delle singole situazioni di debito pubblico dei Paesi, ha ritenuto di concentrare la sorveglianza sul rischio.

Così, mentre rimangano sostanzialmente invariate le regole sulla procedura per i disavanzi eccessivi basati sul disavanzo, la procedura per i disavanzi sul debito viene rafforzata. Essa verrebbe, dunque a correggere gli scostamenti, da parte degli Stati con un debito superiore al 60 per cento, dal percorso di bilancio concordato e approvato dal Consiglio.

⁴⁵² Cfr. Proposta di Regolamento del Consiglio COM (2023) 241 *final*, 2.

⁴⁵³ Cfr. Proposta di Regolamento del Consiglio COM (2023) 241 *final*, 2

Secondo quanto previsto, infatti, dal nuovo articolo 2, il mancato rispetto del percorso di bilancio concordato comporterà automaticamente l'apertura della procedura per i Paesi con un debito superiore al 60%.

La nuova proposta in questione introduce poi la categoria delle circostanze eccezionali, nel caso in cui il Consiglio accerti l'esistenza di una grave recessione economica nella zona euro o nell'Unione nel suo insieme ovvero di circostanze eccezionali al di fuori del controllo del governo con un impatto rilevante sulle finanze pubbliche dello Stato membro interessato⁴⁵⁴. A tal riguardo, aumenta anche la responsabilità dei Governi nei confronti delle Istituzioni dell'UE, i quali sarebbero vincolati a informare dettagliatamente (e non solo attraverso annunci pubblici) tutte le decisioni adottate «in modo da essere incluse nella valutazione del seguito effettivo»⁴⁵⁵.

Con le nuove regole, sebbene sul piano sanzionatorio come vedremo la disciplina di risulta più rigida, se il debito supera il valore di riferimento viene considerato in diminuzione se lo Stato rispetto rispetta il suo percorso della spesa netta, fissata dal Consiglio secondo le regole del nuovo braccio preventivo⁴⁵⁶.

Le fasi della procedura sulle correzioni per disavanzi eccessivi, se uno Stato non rispetta i requisiti della traiettoria tecnica e si discosta dal percorso della spesa, la Commissione, ai sensi dell'art. 126, par. 3 del TFUE, prepara una relazione, in cui

⁴⁵⁴ Cfr. art. 1, par. 2 Proposta di Regolamento del Consiglio, COM (2023)241 final.

⁴⁵⁵ Cfr., illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta, Proposta di Regolamento del Consiglio, COM (2023)241 final, 8.

⁴⁵⁶ Come si legge dal Considerando 15 della Proposta di regolamento del Consiglio COM (2023) 241 final, «per tener traccia delle deviazioni annuali, effettive e previste, dal percorso della spesa netta, di cui all'allegato IV del regolamento (UE) sul braccio preventivo, la Commissione dovrebbe istituire un conto di controllo per ciascuno Stato membro sommando tali deviazioni nel tempo. Le informazioni contenute nel conto di controllo dovrebbero costituire la base delle azioni esecutive, e in particolare della relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, TFUE, redatta in seguito a una deviazione dal percorso della spesa netta. Allo stesso tempo, nel decidere sull'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito, è opportuno tener conto del grado di ambizione del percorso della spesa netta contenuto nel piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, di cui al regolamento (UE) [sul braccio preventivo]. In particolare, se il percorso della spesa netta dello Stato membro fissato dal Consiglio è più ambizioso della traiettoria tecnica di medio termine proposta dalla Commissione, ai sensi del regolamento (UE) [sul braccio preventivo], e la deviazione dal percorso non è significativa se misurata rispetto a tale traiettoria, è opportuno evitare l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi».

evidenzia i fattori significativi che fanno sussistere il rischio di un disavanzo eccessivo⁴⁵⁷.

Le nuove regole elencano nella nuova proposta tutti i fattori significativi sintomatici dell'esistenza di un rischio di disavanzo, come ad esempio l'evoluzione della posizione economica a medio termine e delle posizioni di bilancio con riferimento all'entità della deviazione effettiva dal percorso della spesa netta, gli sviluppi della posizione del debito pubblico nonché gli eventuali fattori di rischio, l'attuazione delle riforme e degli investimenti e, più in generale, la qualità complessiva delle finanze pubbliche⁴⁵⁸.

La relazione, inoltre, deve tenere conto anche di tutti i fattori che lo Stato interessato ritiene utili ai fini della valutazione del rischio, oltre al parere obbligatorio fornito anche dal proprio ente di bilancio nazionale indipendente.

Tuttavia, se la Commissione e il Consiglio ritengono che sia in atto una grave recessione economica possono decidere, nella loro valutazione, di non dare seguito alla procedura dichiarando che non esiste un disavanzo eccessivo⁴⁵⁹, in linea con l'esperienza seguita durante la pandemia e in attuazione di una visione anticicliche delle politiche economiche.

Sulla relazione della Commissione europea è chiamato ad esprimersi, entro due settimane, con parere, il Comitato economico e finanziario⁴⁶⁰ a seguito del quale se la stessa Commissione che esista o possa determinarsi un rischio di disavanzo informa il Consiglio e trasmette la relazione allo Stato interessato. Il Consiglio ha l'ultima parola al riguardo e decide, dopo una valutazione globale, attraverso l'adozione di una raccomandazione, l'esistenza o meno di un disavanzo⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Cfr. art. 2, par. 3, COM (2023) 241 final. Secondo il nuovo art. 2 «nel preparare la relazione di cui all'articolo 126, par. 3 del TFUE la Commissione prende in considerazione, come fattore significativo fondamentale, il livello dei problemi di debito nello Stato membro interessato. In particolare, il fatto che lo Stato membro debba affrontare gravi problemi di debito pubblico secondo il più recente *Debt Sustainability Monitor* è considerato di norma un fattore fondamentale per l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi».

⁴⁵⁸ Cfr. art. 2, Par. 3, COM (2023) 241 final.

⁴⁵⁹ Cfr. art. 2, par. 5, COM (2023) 241 final.

⁴⁶⁰ Cfr. art. 3, par. 1, COM (2023) 241 final.

⁴⁶¹ Cfr. art. 3, par. 3, COM (2023) 241 final.

La Raccomandazione di sussistenza di una situazione patologica di disavanzo deve chiedere allo Stato di avviare un percorso correttivo di spesa netta che assicuri che il disavanzo sia portato, entro un termine stabilito, al di sotto del valore di riferimento e deve essere coerente con un aggiustamento annuo minimo pari allo 0,5 per cento del PIL come parametro di riferimento.

Qualora uno Stato disattenda le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può ordinare, attraverso una nuova relazione, di prendere entro un termine stabilito le misure necessarie volte alla riduzione del divanzo e chiede allo Stato di presentare nuove relazioni.⁴⁶²

In presenza di situazioni patologiche, la proposta in esame ha previsto la possibilità di effettuare missioni di sorveglianza da parte della Commissione allo Stato interessato, che consentono di verificare la reale situazione economica e di bilancio, prevenendo un dialogo permanente con le autorità degli Stati e con gli enti di bilancio nazionali indipendente⁴⁶³.

Sul piano delle sanzioni, la proposta convalida l'ipotesi già prevista all'interno della proposta di ridurre l'entità delle ammende, sia per renderle più attendibili e sia per bilanciarla al maggiore automatismo della procedura.

Il nuovo articolo 12 della proposta, pertanto, elimina l'importo minimo dello 0,2 per cento del PIL e prevede multe semestrali del valore dello 0,05 per cento in progressione fino allo 0,5 per cento del PIL. Le medesime ammende saranno versate nel bilancio dell'UE come a titolo di altre spese e non più, come in precedenza, nel Fondo europeo di stabilità finanziaria.

3.2 La proposta di Direttiva del Consiglio sui quadri di bilancio nazionali: il nuovo ruolo degli enti di bilancio indipendenti

Il processo di riforma della *governance* economica Covid-19 si chiude, o meglio, si completa con la proposta di Direttiva del Consiglio COM(2023)242 *final* che

⁴⁶² Cfr. art. 3, par. 4, COM (2023) 241 final.

⁴⁶³ Cfr. art. 10, COM (2023) 241 final.

modifica la direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

La proposta di Direttiva intende valorizzare e rafforzare la titolarità nazionale di definizione delle politiche di bilancio, assegnando un apprezzabile e rinnovato ruolo ai c.d. enti di bilancio indipendenti⁴⁶⁴ e promuovendo un orientamento a medio termine della programmazione di bilancio.

L'articolo 8 della Direttiva rafforza il ruolo degli enti di bilancio indipendenti, quali organismi strutturalmente indipendenti e dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri, mediante leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vincolanti nazionali.

In particolare, l'indipendenza e l'imparzialità degli enti viene garantita da una composizione di massimi esperti in materia di finanze pubbliche, macroeconomia o gestione di bilancio, nonché dall'attribuzione di nuovi compiti che consentirebbero agli enti di bilancio di assolvere a una rinnovata funzione di sorveglianza del quadro di bilancio dell'UE, a livello nazionale, in linea con l'evoluzione della normativa sul braccio preventivo e correttivo. In sostanza ne uscirebbe rinnovata la funzione di vigilanza e di controllo indipendente dei *Fiscal Council* – già elevati al rango di cani di guardia delle politiche economiche dei Governi – i quali divengono attori centrali della sorveglianza insieme alla Commissione, con la quali intrattengono un *dialogo tecnico* a cadenza annuale sulle ipotesi alla base dell'elaborazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio⁴⁶⁵.

Un ruolo centrale nell'ambito della valutazione e dell'analisi di sostenibilità e dell'impatto delle politiche è rivestito dagli obblighi di comunicazione previsti concernenti gli organismi e i fondi dell'amministrazione pubblica che non rientrano nei bilanci ordinari nazionali nonché i requisiti riguardanti le spese fiscali e le passività potenziali⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ Sul punto, per un approfondimento, si veda A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *Federalismi.it*, 26, 2016.

⁴⁶⁵ Cfr. art. 4, par. 1, Proposta di Direttiva del Consiglio COM(2023) 242 final.

⁴⁶⁶ Cfr. art. 14, par. 1, 2, 3, Proposta di Direttiva del Consiglio COM(2023) 242 final.

L'approccio di fondo della sostenibilità del debito pubblico sembra porsi in stretta correlazione con il nuovo volto dei *Fiscal Council*, tanto a livello nazionale quanto europeo, di svolgere una funzione di garanzia rispetto a una crescita sostenibile e inclusiva.

Ampio spazio viene riservato anche alla valutazione della gestione di eventuali disastri naturali. Il miglioramento della qualità della finanza pubblica passa, grazie alla nuova sensibilità della proposta di Direttiva, attraverso la valutazione dei rischi derivanti dai cambiamenti climatici e delle implicazioni delle politiche climatiche per le finanze pubbliche⁴⁶⁷.

La “pietra angolare” della nuova dimensione degli enti del bilancio indipendenti è quella incentivare la titolarità con un incremento dell'*accountability* da parte del decisore politico e di concorrere, insieme alla Commissione, alla valutazione della qualità del debito pubblico e della relativa sostenibilità.

Il rafforzamento del ruolo delle istituzioni di bilancio nazionali indipendenti, coinvolto nel processo di analisi e valutazione, rischia di essere svuotato dalle spinte accentratrici della Commissione⁴⁶⁸, che nel nuovo quadro sembra rivestire un ruolo di dominus assoluto nella dinamica della *governance* economica, specie in considerazione della definizione della c.d. traiettoria tecnica.

4. Il ruolo del CESE nella riforma della *governance* economica europea e l'incentivo per il rafforzamento della dimensione sociale

Dopo la crisi affrontata negli ultimi anni, il Comitato economico e sociale dell'Unione si è imposto, attraverso la sezione ECO, di fornire il suo massimo contributo non solo per ricostruire l'economia dell'Unione in modo più sostenibile, più resiliente e più inclusiva, ma anche di farsi portavoce delle istanze della società civile nell'ambito della definizione delle nuove regole sulla *governance* economica europea.

⁴⁶⁷ Cfr. art. 9, par. 2, lettera d., Proposta di Direttiva del Consiglio COM(2023) 242 final.

⁴⁶⁸ A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *AIC*, lettera 7/2023.

In questo senso, ad avviso di chi scrive, è importante nell'ambito di una ricerca tesa a delineare l'evoluzione della governance economica, il ruolo della dimensione partecipativa nella definizione di regole che, come noto, sono sempre state appannaggio di negoziati che hanno escluso sin dal principio la partecipazione, tanto dei Parlamenti nazionali quanto dei Comitati economico-sociali.

A distanza di quattro anni dalla sospensione del Patto di stabilità, che ha avviato un serio dibattito sulla riforma delle *Fiscal Rules*, il Comitato economico sociale, ha dimostrato di rafforzare le maglie della partecipazione istituzionale delle istanze sociali attraverso la predisposizione di importanti Pareri che in questa sede meritano attenzione.

In questo senso, in particolare, la sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale (ECO), rappresenta una delle sei sezioni del Comitato economico e sociale europeo che ha il compito principale di elaborare e proporre per adozione all'Assemblea del CESE dei pareri che rispecchino il punto di vista della società civile organizzata nei seguenti ambiti del processo di definizione delle politiche UE: in particolare coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito del semestre europeo, le iniziative prese in seguito alla crisi economica per approfondire e completare la struttura dell'UEM e altre questioni legate alla *governance* economica, e persegue l'obiettivo di garantire la stabilità, la crescita e l'occupazione. La sezione, inoltre, è competente in materia di bilancio dell'UE (quadro finanziario pluriennale), comprese le risorse proprie, nonché per i pertinenti aspetti statistici. La sezione ECO si occupa dei temi attinenti all'equità e all'efficienza del sistema fiscale, comprese le politiche antiriciclaggio. La sezione si occupa, infine, anche di questioni relative alla stabilità, al funzionamento e all'integrazione dei mercati finanziari e dei capitali, oltre ad avere competenza per determinati ambiti della politica di coesione, regionale e urbana che punta a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali nell'UE e a promuovere la crescita e l'occupazione.

Merita sottolineare che la sezione ECO del CESE organizza regolarmente audizioni pubbliche e dibattiti tematici su questioni di attualità nelle materie di sua competenza, tali da rafforzare il segmento della partecipazione e raccogliere le diverse sensibilità provenienti dal mondo civile in un ambito, quale quello della governance economica, notoriamente lontano dalle pratiche partecipative.

I membri della ECO partecipano frequentemente a eventi di vario genere organizzati a Bruxelles e in tutta l'UE, consolidando così i contatti tra decisori politici e rappresentanti della società civile.

Tornando al ruolo svolto dal CESE nell'ambito della definizione delle regole sulla governance, la sezione ha creato un gruppo di studio tematico incaricato di elaborare pareri sui temi specifici della *governance* economica e di bilancio della zona euro.

Tra le attività si sottolinea, nell'ambito della riforma della *governance* economica, l'importante parere approvato il 21 settembre 2023 sulle nuove regole di *governance* adatte per il futuro.

Nel dibattito avviato sulla riforma delle regole fiscali europee, si inserisce a pieno titolo anche un apprezzabile confronto portato avanti dal CESE sulla necessità di integrare ulteriormente, la dimensione sociale della sfida portata avanti, dapprima nel 2017, quando l'Unione ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali per sostenere mercati del lavoro e sistema di protezione sociale equi e ben funzionanti e coordinare il nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro all'interno dei Paesi membri e, successivamente, nel 2021, quando la Commissione ha adottato il piano d'azione per l'attuazione del Pilastro, attraverso cui ha fissato tre obiettivi principali in materia di occupazione, competenze e protezione sociale, che l'Unione deve raggiungere entro il 2030.

L'azione del CESE, in questo importante contesto di sfide tanto suggestive quanto rilevanti, si inserisce a pieno titolo, non solo nell'ambito del formante della

cosiddetta democrazia partecipativa⁴⁶⁹, ma anche nella definizione strategica delle regole sulla *governance* economica, accogliendo una sensibilità volta a favorire uno sguardo più ampio proveniente dal mondo della rappresentanza delle categorie sociali.

È così, infatti, che nel Parere sulle proposte legislative della Commissione per la riforma della *governance*, il CESE riconosce la rilevanza delle priorità sociali nell'ambito dell'elenco delle priorità comuni che devono guidare l'elaborazione dei piani strutturali di bilancio.

L'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, in un momento storico caratterizzato da una rapida evoluzione del processo di integrazione europea, deve realizzarsi mediante gli innovativi piani strutturali, che dovrebbero tenere conto dell'impatto e della dimensione sociale delle misure contenute in tali programmi. In tal senso, la riduzione del debito da un lato e, dall'altro, l'aggiustamento di bilancio devono porsi lungo una dimensione normativa che tenda a preservare l'accentuarsi degli squilibri sociali, informando le nuove regole (e con esse i nuovi piani di bilancio) alla convergenza sociale quale elemento essenziale di coordinamento delle politiche nell'ambito semestre europeo. (4.2. parere cese)

È lungo questi binari che, ad avviso di chi scrive, va approfondita una riflessione seria sul ruolo proattivo che le parti sociali, rappresentate istituzionalmente grazie al CESE a livello di Unione e ai Comitati economico-sociali a livello nazionale, possono fornire nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali incluse nei piani strutturali di bilancio.

Il CESE e i Comitati economico-sociali potrebbero, in questa fase di definizione delle nuove procedure di *governance*, rappresentare un valido consesso di dialogo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche, attraverso la loro inclusione, ad esempio, nell'ambito del semestre europeo.

⁴⁶⁹ Sia consentito il rinvio a R. STRABONE, *Il Comitato economico e sociale come strumento di rafforzamento della democrazia partecipativa tra dialogo e rappresentanza delle categorie sociali*, in *DPCE-online*, n. 2, 2023.

Nell'elaborazione delle nuove regole, la Commissione non ha previsto adeguati strumenti di coinvolgimento né dei Parlamenti nazionali né delle Parti sociali, i quali, ognuno nei rispettivi ambiti di azione, restano ai margini del processo decisionale.

Rafforzare la titolarità nazionale nella definizione delle politiche di bilancio, attraverso la nuova direttiva che stabilisce regole dettagliate sull'obbligo di evitare disavanzi eccessivi, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri il livello di coinvolgimento delle Parti sociali rappresenta un *vulnus* non indifferente in un sistema di regole che prescrive la necessità di integrare la dimensione sociale della governance economica europea.

Sul punto, è bene sottolineare che l'articolo 3 della proposta di Regolamento che stabilisce il nuovo braccio preventivo⁴⁷⁰ del Patto di stabilità e crescita stabilisce che il Semestre europeo comprenda l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri, in conformità all'articolo 148, par. 2, TFUE, compreso il Pilastro europeo dei diritti sociali.

Ma vieppiù, perché l'articolo 12 della medesima proposta assegna agli Stati nell'ambito dei Piano strutturali nazionali di bilancio a medio termine il compito di spiegare dettagliatamente in che modo sarà garantita la realizzazione degli investimenti e delle riforme in risposta alle principali sfide individuate, nel quadro del semestre europeo, nelle raccomandazioni specifiche per Paese, correggerà gli squilibri macroeconomici e in che modo affronterà, tra l'altro, il Pilastro europeo dei diritti sociali in coerenza con le tabelle di marcia nazionali per il decennio digitali.

Nel contesto di una riforma sulla *governance* che incentiva e valorizza l'aspetto sociale, il CESE, nel parere sulle nuove regole di *governance*, riconosce l'importanza di un coinvolgimento tempestivo, sistematico e significativo delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi in tutte le fasi del

⁴⁷⁰ Cfr. Dossier XIX Legislatura, *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea*, Madrid, 26-27 ottobre 2023, 31.

semestre europeo e dell'elaborazione delle politiche, significando un aspetto fondamentale per il buon esito del coordinamento e dell'attuazione della politica economica, occupazionale e sociale⁴⁷¹.

Tale coinvolgimento si sostanzia, nelle richieste contenute all'interno del Parere, nell'inserimento all'interno della proposta di Regolamento COM(2023) 240 sul c.d. braccio preventivo, dell'obbligo di prevedere all'interno del Semestre europeo il coinvolgimento attivo delle Parti sociali, richiamando specificamente all'interno degli articoli dedicati al contenuto e ai requisiti dei piani strutturali nazionali di bilancio e alla valutazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine da parte della Commissione europea e attraverso la previsione di uno specifico Regolamento volto a regolare il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile nelle varie fasi del Semestre europeo.

L'attenzione della rinnovata *governance* economica verso la tutela dei diritti sociali, oltre a essere richiamata all'interno del Parere del CESE, è stata già oggetto di riflessione nell'ambito del Regolamento (UE) n. 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale prescrive di attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzando la coesione sociale, economica e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione⁴⁷².

5. L'apporto della cooperazione interparlamentare sulla nuova riforma della *governance* economica

La cooperazione interparlamentare, come visto nel corso della trattazione del secondo Capitolo della presente ricerca, ha svolto nell'ambito della riforma sulla *governance* un ruolo centrale che merita, in questa sede, di essere indagato al fine di valutare l'apporto e il contributo fornito alla riforma in esame.

⁴⁷¹ CESE, Parere Nuove regole di *governance* economica adatte per il futuro, 21 settembre 2023, par. 4.3.

⁴⁷² Cfr. Regolamento (UE), n. 2021/241.

Come noto, nel 2012, l'approvazione del *Fiscal Compact*, oltre ad introdurre la regola del pareggio di bilancio negli ordinamenti interni ai Paesi dell'Unione e rafforzare le norme sulla governance economica, elaborò la previsione di una Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance economica nell'Unione europea, che iniziò i suoi lavori a partire dal 2013. Come sottolineato all'epoca della previsione della Conferenza *ex art.13*, in un contesto di effettiva «irrilevanza del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nella nuova governance economica»⁴⁷³, il nuovo Trattato affidava alla Conferenza interparlamentare il ruolo di garantire la più ampia e diffusa discussione da parte dei Legislativi nazionali, insieme al Parlamento europeo, in grado di orientare efficacemente il coordinamento delle politiche economiche europee⁴⁷⁴.

In altri termini, la Conferenza sulla *governance* economica rappresentava la sede privilegiata non solo per incentivare il dibattito tra i vari i Parlamenti nazionali, ma anche per contribuire a rafforzare la dinamica cooperativa tra Legislativi nazionali e Parlamento europeo in grado di assicurare la trasparenza democratica delle politiche di bilancio europee e fungendo così da consesso utile a fare scaturire «azioni di controllo e di indirizzo nei confronti dei Governi nazionali»⁴⁷⁵ – veri protagonisti nell'ambito dell'elaborazione delle politiche di bilancio – per incrementare il controllo politico e partecipazione democratica alla governance economica dell'Eurozona.

Dopo anni di sostanziale stasi e di irrilevanza del Parlamento europeo e dei Parlamenti europei nella dinamica partecipativa alla *governance* economica europea e di profonde critiche sulle potenzialità della cooperazione interparlamentare legate all'assenza di vincolatività delle decisioni assunte e alla natura sporadica e

⁴⁷³ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, op.cit. 134.

⁴⁷⁴ Cfr. P. PICCIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, op.cit., 314.

⁴⁷⁵ J. LUTHER, *I Parlamenti come memoria di sovranità e generatori di solidarietà*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, op.cit., 192.

pletorica delle sue riunioni⁴⁷⁶, appare utile in questa sede analizzare l'apporto fornito dalla Conferenza interparlamentare ex art. 13 del Fiscal Compact alla riforma sulla *governance*, così da potere vagliare le prospettive future, nell'ambito della democrazia rappresentativa, della cooperazione interparlamentare nell'assetto dei poteri che regolano l'elaborazione delle politiche di bilancio.

Sembra, soprattutto che a partire dalle ultime riunioni della Conferenza interparlamentare sulla *governance* di Madrid del 23 e 24 ottobre 2023 sia maturata una rinnovata sensibilità dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo verso la riforma della *governance* economica europea, specie con riferimento al contesto internazionale e alle priorità legate all'integrazione della dimensione sociale e dell'autonomia strategica aperta dell'Unione.

Con riferimento, in particolare, all'implementazione dell'integrazione sociale, la Conferenza di Madrid, oltre a dedicare ampio spazio all'architettura della nuova *governance* economica, riflette sulla necessità di una Unione sociale più forte e strutturata basata sul benessere dei cittadini, nella consapevolezza che la protezione sociale e la competitività sostenibile rappresentano il motore di un modello di crescita sostenibile e inclusivo, in linea con la transizione ecologica e digitale⁴⁷⁷. In continuità con la Conferenza interparlamentare dell'ottobre 2023 di Bruxelles, la più recente Conferenza del 12 e 13 febbraio 2024⁴⁷⁸, co-organizzata dal Parlamento europeo e dal Parlamento belga, si conferma la necessità di implementare la dimensione sociale della *governance* economica europea; infatti, all'ordine del giorno del programma dei lavori della Conferenza, oltre allo scambio di informazioni con esponenti accademici e *policy maker* sugli affari economici e monetari dell'Unione nell'ambito di una apposita commissione, figura una Commissione sull'implementazione degli Affari sociali (EMPL) suddivisa in due sessioni: la

⁴⁷⁶ C. FASONE, N. LUPO, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in id, *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016, 356 ss.

⁴⁷⁷ Cfr. Programme, Spanish Presidency of the European Union. Inter-parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU (IPC on SECG).

⁴⁷⁸ Cfr. European Parliamentary Week 2024, Eu Economic Governance from a Parliamentary perspective, 12-13 february 2024, European Parliament, Bruxelles.

prima su come promuovere gli investimenti sociali nel più ampio contesto della revisione della *governance* economica e delle *fiscal rules* e la seconda sul ruolo della convergenza sociale verso l'alto nell'ambito delle sfide legate al debito pubblico, all'incremento del costo della vita e all'inflazione.

A nostro avviso, dall'analisi delle più recenti Conferenze interparlamentari sulla *governance* economica emerge una inedita dimensione legata alla cooperazione interparlamentare: un modello di cooperazione interparlamentare che, volendo parafrasare acuta dottrina sul tema, potrebbe fare intravedere un «emerging order of Interparliamentary Cooperation in the EU»⁴⁷⁹ collegato all'implementazione dei diritti sociali.

Più nel dettaglio, ben potrebbe essere accolta una nuova declinazione evolutiva della Conferenza ex. art. 13 del *Fiscal Compact* volta a rappresentare, dal punto di vista delle sensibilità dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, gli aspetti legati all'implementazione delle politiche e degli obiettivi sociali nell'ambito della nuova architettura di *governance* economica, superando in tal modo i nodi critici da tempo evidenziati dalla dottrina sulla cooperazione interparlamentare e offrendo, in un settore tradizionalmente oggetto di decisioni intergovernative, in seno all'architettura istituzionale europea, un efficace strumento di influenza rispetto alla definizione delle politiche economiche europee.

Sul punto, infatti, la Cooperazione di cui all'art. 13 FC, da un lato, incrementa i poteri di indirizzo e controllo parlamentare sulla *governance* economica e, dall'altro, grazie alle proprie conclusioni, sebbene non vincolanti, ben può contribuire a influenzare efficacemente i meccanismi decisionali europei, in un contesto storico caratterizzato da importanti sfide che necessitano di un serio coinvolgimento, nelle varie fasi del Semestre europeo, dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, i quali insieme possono alimentare efficacemente lo sviluppo di un'architettura fondata sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia e la convergenza sociali.

⁴⁷⁹ I. COOPER, *The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the EU: Functional Specialization, the Eu Speakers Conference, and the Parliamentary Dimension of Council Presidency*, Eui Working Paper Rscas, 2017/05.

In questo quadro così descritto, emerge l'opportunità di intensificare i momenti di dialogo interparlamentare, nella prospettiva di incontri più frequenti (specie, ad esempio, nell'ambito del semestre europeo) e regolari aperti non solo alle istanze partitiche parlamentari, prime fra quelle di opposizione, ma anche al mondo accademico e della società civile in generale, così da potere inquadrare la cooperazione interparlamentare sulla *governance* economica come quell'elemento di integrazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo contro ogni eventuale pericolo di forze centrifughe poter agire direttamente sull'opinione pubblica, contribuendo a incrementare la legittimazione delle scelte economiche dell'Unione.

6. L'accordo del 20 dicembre 2022 sulla riforma delle regole di bilancio verso il nuovo Patto di Stabilità e crescita: prospettive e criticità

Giunti quasi al termine del percorso di ricerca su uno dei temi più dibattuti dalla dottrina costituzionalistica ed economica, quello dell'evoluzione della *governance* economica europea, il Patto di Stabilità e Crescita, dopo la sospensione delle sue regole per rispondere alla pandemia da Covid-19 e la successiva approvazione del *Next Generation EU* che ha avviato un cambio di paradigma mutando i connotati della *governance* economica, con il compromesso raggiunto il 21 dicembre 2023, nel corso della riunione ECOFIN del 20 dicembre, sembra essere portato a completamento il quadro delle nuove regole di bilancio europee, che aspetta ora di essere approvato – con eventuali modifiche – nel corso dei primi mesi del 2024, dopo che il Parlamento europeo ha mostrato, nella sessione del 17 gennaio 2024, un generale apprezzamento – seppure con qualche eccezione – approvando ad ampia maggioranza il proprio mandato negoziale sulla revisione del Patto di Stabilità⁴⁸⁰.

Volendo ripercorre brevemente le tappe essenziali della riforma sulla *governance* economica con la Comunicazione⁴⁸¹ della Commissione del 2022 inizia il processo

⁴⁸⁰ Cfr. Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo, (COM2023)0240 – C9-0150/2023.

⁴⁸¹ Comunicato stampa, Riesame della *governance* economica: il Consiglio raggiunge un accordo sulla riforma delle regole di bilancio, 21.12.2023.

di riforma, che nonostante il «grande assente»⁴⁸² circa l'introduzione di una capacità fiscale europea, ha portato importanti successi nel superare alcune delle maggiori criticità delle vecchie regole di bilancio, soprattutto con riferimento alla rigidità delle stesse, provando a superare le anomalie del vecchio patto di stabilità. Come già ampiamente denunciato in sede di dibattito dottrinale dottrina, le *Fiscal Rules* come risultanti dal Patto di Stabilità, nel corso degli anni hanno comprovato non poche criticità applicative acute profondamente a seguito della crisi finanziaria, sanitaria ed energetica. Situazione che gli Stati appartenenti all'Unione hanno dovuto subire ed affrontare nel corso dell'evoluzione legata anche alla crisi geopolitica della guerra in Ucraina.

Tali fattori hanno contribuito a plasmare i contorni entro cui gli strumenti della *governance* economica si sarebbe dovuta muovere e la cui resa ha mostrato tutti i suoi limiti, costringendo gli attori centrali dell'Unione ad un serio ripensamento. Con la Comunicazione, dopo un continuo e proficuo dibattito politico, si è preso atto di alcune delle ragioni alla base di una profonda riforma delle regole fiscali europee.

Una prima origine risiede nella manchevole comprensibilità delle regole del vecchio Patto, così come modificate dapprima nel 2005 e poi nel periodo della crisi dei debiti sovrani (2011-2013) con l'istituzione del ben noto *Fiscal Compact*; norme che, non solo avevano assegnato un peso notevole ad alcuni indicatori non osservabili⁴⁸³, ma avevano comportato una cedimento degli spazi di discrezionalità nelle scelte di bilancio da parte dei Paesi membri, invadendo la dimensione segnatamente allocative delle politiche economiche e cercando, da una parte, di conciliare l'esigenza di rendere il sistema più incisivo e, dall'altro, di consentire una maggiore flessibilità; quest'ultima in sostanza dovuta a un controllo eminentemente politico sulle violazioni delle regole fiscali, che nella sostanza

⁴⁸² 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. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 8 gennaio 2024.

⁴⁸³ *Ibidem*.

hanno lasciato una sostanziale libertà agli Stati di individuare il contenuto delle politiche economiche, sebbene entro i limiti del diritto dell'Unione.

Sul punto, infatti, attenta dottrina, ha ben sollecitato il dibattito arrivando a ribadire che l'invasione della dimensione allocativa si materializza specialmente per quei Paesi, come la Grecia, che, avendo aderito ai programmi di assistenza finanziaria, si sono trovati nella condizione di totale perdita della sovranità di bilancio.⁴⁸⁴

Una seconda ragione riposa nel fatto che quelle regole avevano finito per contrastare l'uso della politica fiscale in modo anticiclico e spinto quindi i governi europei a peggiorare la qualità della spesa, tagliando la spesa di investimento comprimendo fortemente i diritti sociali e suscitando le critiche di buona parte della dottrina più attenta sul tema⁴⁸⁵.

Infine, la rigidità di quelle regole aveva determinato una eccessiva elasticità delle stesse, tanto da minare la credibilità dell'Unione sul versante dei mercati finanziati e quindi porre gli Stati in condizione di evadere, da un lato, la rigidità di quelle regole e, dall'altro, di condizionare negativamente la qualità della spesa pubblica; tutto questo ha portato a una costante violazione delle regole fiscali da parte dei Paesi indebitati e alla necessità di riflettere a una profonda riforma e a un ripensamento delle regole. Tali ragioni, insieme alla maggiore attenzione al lato “qualitativo” del coordinamento delle politiche economiche e tenuto conto del nuovo “metodo di governo”⁴⁸⁶ inaugurato attraverso il *NGEU*, hanno incoraggiato la Commissione a sostenere la riforma a partire dalla Comunicazione del 2022, che, come visto nel

⁴⁸⁴ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. BERGONZINI (cur.), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 160. L'A. rileva, a ragione, che i programmi di salvataggio «comprimono la sovranità degli Stati, rendendo questi ultimi meri esecutori di decisioni assunte *aliunde*». Cfr. anche F. MUSSO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *DPCE-online*, 4/2023.

⁴⁸⁵ Si vedano, tra tutti, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016. Più di recente, si vedano le riflessioni acute contenute in S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

⁴⁸⁶ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, 729-755.

corso del presente capitolo, ha proposto di introdurre un quadro di sorveglianza più trasparente e basato sul rischio, differenziato tra Paesi, in grado di tenere conto delle differenze tra i debiti pubblici nazionali.

Per tale ragione, la Commissione ha avuto il proposito di abbandonare sia il parametro di riferimento per la velocità di rientro dal debito (riduzione di 1/20 l'anno del debito per quei Paesi che superano la soglia del 60% del rapporto debito/PIL), ritenuto pro-ciclico e troppo oneroso, sia la regola dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), fondata sul saldo strutturale di bilancio, sebbene sarebbero rimasti validi i criteri del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL, stabiliti dal Trattato di Maastricht. Le principali novità si sarebbero dunque situate nel percorso di avvicinamento al 60% del rapporto debito/PIL, che avrebbe dovuto tenere conto della sostenibilità del debito. Il meccanismo proposto prevedeva che l'Unione europea avrebbe dovuto adottare un quadro normativo comune basato in primo luogo sulla crescita sostenibile e sui rischi per la sostenibilità del debito⁴⁸⁷, e disegnare quindi insieme agli Stati un percorso di aggiustamento fiscale basato sulla spesa pluriennale diverso da Paese a Paese che coprisse almeno quattro anni, ancorato ad una Analisi della sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis – DSA*) concordata con gli Stati membri in base alla loro classificazione in Paesi con debito pubblico elevato, moderato o basso.

L'obiettivo della Commissione era quello di traslare il metodo inaugurato con il modello dei Piani nazionali di ripresa e resilienza attraverso l'introduzione dei *National medium-term fiscal-structural plan*, fornendo alla *governance* economica un nuovo aspetto.

⁴⁸⁷ Si veda, *ex multis*, V.T GROPPi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016; M. ATRIPALDI, *Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell'ordinamento tedesco*, in *Nomos. Leattualitànel diritto*, 1, 2022; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, 2021.

I nuovi piani – concordati tra Stati membri e Istituzioni europee – avrebbero dovuto integrare obiettivi di bilancio, riforme e investimenti, inclusi quelli per affrontare gli squilibri macroeconomici, laddove indispensabili.

Gli Stati con debito elevato avrebbero dovuto assicurare che, entro quattro o sette anni previsti dal Piano, la traiettoria di riduzione del debito a politiche invariate sarebbe rimasta discendente e che il rapporto *deficit*-PIL fosse al di sotto del 3% nello stesso arco temporale. Con quella proposta la Commissione prova dunque a rafforzare la titolarità nazionale delle decisioni di politica economica, rendendo più complicato attribuire alle Istituzioni europee scelte complicate e allontanandosi così dalla vecchia disciplina del Patto che, come noto, si fondava su regole numeriche di riduzione del *deficit* e del debito, da applicarsi su base annuale e con efficacia generale indistintamente per tutti gli Stati membri.

Diversamente, la riforma prevedeva percorsi differenziati per i singoli Stati membri, che avrebbero dovuto tener conto delle diverse situazioni di partenza, fissando per ciascuno obiettivi da raggiungere alla fine del Piano. Inoltre, la Commissione proponeva di concentrarsi solo sulla regola della spesa primaria netta, definita come la spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa ciclica per sussidi di disoccupazione, delle spese finanziate da sovvenzioni UE e al netto dell'impatto finanziario delle misure discrezionali sul lato delle entrate.

Allo stesso tempo, con piani più diluiti nel tempo anche per la riduzione del deficit e del debito, ma concordando con le istituzioni europee riforme e investimenti, si sarebbe potuto porre un freno a quel meccanismo per il quale sono diminuite le spese per investimenti per centrare gli obiettivi di bilancio.

Alla Comunicazione della Commissione del 2022 hanno fatto seguito, successivamente, il 26 aprile 2023, tre proposte per riformare le regole della *governance* economica dell'Unione. I negoziati sulle proposte della Commissione si sono protratti sino alla fine del 2023 e non solo sono stati influenzati dalle elezioni europee del giugno 2024 alle porte, ma anche da altri

fattori quali le vicende interne alla Germania, come la decisione del Tribunale Costituzionale Federale tedesco sui fondi costituiti dal governo fuori bilancio. Nell'ambito dei negoziati, è emerso che i Paesi "frugali" hanno chiesto una soglia numerica per la riduzione del deficit e del debito e, a loro volta, Francia e Italia hanno rivendicato maggiori spazi per finanziare a debito gli investimenti pubblici, attraverso lo scorporo dal deficit di alcune tipologie di spese.

Tuttavia, è rimasta aperta la questione centrale tra flessibilità e rigidità delle regole fiscali, anche considerando che resta molto difficile stabilire cosa e quanto scorporare dal *deficit* essendo un chiaro incentivo di *moral hazard*, considerando che, per di più, le dinamiche dei mercati potrebbero agire sullo spread e non considerare le spese scorporate dal calcolo del deficit. Nell'accordo finale raggiunto il 21 dicembre 2023, si traccia un nuovo obiettivo principale che sembra confermare l'impostazione precedente ovvero garantire finanze pubbliche sane e sostenibili, promuovendo nel contempo una crescita sostenibile e inclusiva e la creazione di posti di lavoro in tutti gli Stati membri attraverso riforme e investimenti.

La riduzione del rapporto debito/PIL rappresenta, nel nuovo disegno di *governance* economica l'obiettivo generale insieme alla riduzione graduale dei disavanzi che deve necessariamente porsi come realistica, duratura e favorevole alla crescita, in grado di proteggere le riforme e gli investimenti in settori strategici quali il digitale, l'ecologia, il sociale e la difesa.

L'accordo di *governance*, inoltre, punta a un margine adeguato alle politiche anticicliche e in grado di affrontare gli squilibri macroeconomici.

Sul piano del rispetto delle regole numeriche, si stabilisce che ogni Stato fuori dal parametro del 60% debba negoziare con la Commissione un percorso di riduzione che può durare 4 o 5 anni, prorogabile a 7 se si realizzano riforme e investimenti che migliorano il potenziale di crescita e sostengono la sostenibilità di bilancio (e che includeranno ora le misure previste nei PNRR).

Sono tuttavia state introdotte importanti clausole di salvaguardia. Pertanto, i Paesi con un debito superiore al 90% dovranno ridurlo almeno dell'1% ogni anno,

mentre quelli con un debito tra il 60% e il 90% dovranno ridurlo dello 0,5%. Allo stesso modo, si stabilisce che il deficit debba essere portato all'1,5% del PIL. In caso di superamento del limite del 3% del rapporto deficit/PIL il Paese è sottoposto ad una procedura per *deficit eccessivo* e deve ridurlo dello 0,5% all'anno. Quando il rapporto scende sotto il 3%, è indicato il percorso di aggiustamento che un Paese deve seguire per raggiungere il nuovo obiettivo sul deficit pari al 1,5%, ovvero un miglioramento del deficit primario strutturale dello 0,4% all'anno in media nel caso di un piano di durata quadriennale, dello 0,25% all'anno in media nel caso di un piano settennale. In relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito, il Consiglio ha convenuto che, per avviare il processo, la Commissione elaborerà una relazione quando il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento, il disavanzo nominale non è vicino al pareggio o in avanzo e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano 0,3 punti percentuali del PIL ogni anno o 0,6 punti percentuali del PIL complessivamente. Il Consiglio e la Commissione procederanno a una valutazione globale equilibrata che tiene conto di tutti i fattori significativi che incidono sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito nello Stato membro interessato. Tra questi, figurano il livello dei problemi di debito pubblico, l'entità della deviazione, i progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e, se del caso, l'aumento della spesa pubblica per la difesa. Il Consiglio ha mantenuto le norme della procedura per i disavanzi eccessivi nella misura in cui, quando la procedura per i disavanzi eccessivi è avviata sulla base del criterio del disavanzo, il percorso correttivo di spesa netta deve essere coerente con un aggiustamento strutturale annuo minimo pari almeno allo 0,5% del PIL. Tuttavia, il Consiglio ha anche deciso che la Commissione può, per un periodo transitorio nel 2025, 2026 e 2027, tener conto dell'aumento dei pagamenti degli interessi ai fini del calcolo dello sforzo di aggiustamento nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. In quell'occasione, si è anche convenuto che la Commissione, nel determinare la correzione dei conti pubblici prevista nel

triennio 2025-2027, possa tenere in considerazione l'incremento della spesa per interessi intervenuti nel periodo.

L'accordo raggiunto in sede ECOFIN di dicembre 2023⁴⁸⁸ chiude il percorso di riforma della *governance* economica e accompagna anche la chiusura del lavoro di ricerca condotto a partire dal 2021 che non può.

Volendo adottare una prospettiva di fiducia del nuovo accordo, il Patto che ne verrà fuori si muove nella direzione di tutela della capacità di investimento degli Stati e garantisce una certa flessibilità, semplificando le vecchie regole, da una parte, e introducendo Piani nazionali su misura (*e non più one size fits all*), basati sulla spesa primaria netta, che tengono conto delle specificità nazionali e dei diversi livelli di debito, dall'altra.

Per di più, la Commissione ha accolto le indicazioni provenienti dai due attori principali del negoziato che ha condotto all'accordo, Francia e Germania. In particolare, sebbene si prevede l'obbligo di ridurre il disavanzo nominale, con un miglioramento strutturale annuo dello 0,5%, grazie alla spinta francese, per gli anni 2025-2027 viene previsto un alleggerimento di tale obbligo, consentendo alla Commissione di dedurre la crescita nel pagamento di interessi dallo 0,5% di miglioramento strutturale, contrariamente alla posizione della Germania che aveva chiesto, da tempo, l'attivazione automatica della procedura di riduzione del deficit dello 0,5% all'anno per i Paesi che violano la regola del 3% a prescindere dalla regola della spesa primaria netta.

La Commissione, però, ha fatto propria, in sede di negoziato, la proposta della Germania di inserire all'interno dell'ultimo Patto la c.d. clausola di salvaguardia di resilienza del disavanzo, la quale ammette, per i Paesi che si trovano al di sotto del valore di riferimento del 3%, di continuare a prevedere un percorso di

⁴⁸⁸ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 – Mandate for negotiations with European Parliament. Sui primi commenti della dottrina, cfr. 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. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 8 gennaio 2024; A. MAJOCCHI, *Verso la riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Centro studi sul federalismo*, Commenti, n. 284, 22 gennaio 2024.

aggiustamento fiscale fino all'1,5% del PIL. Come ha evidenziato la più recente dottrina sul punto, tale strategia consentirà di «richiedere un margine di sicurezza per garantire uno spazio di manovra per politiche fiscali espansive nel caso di una caduta della domanda»⁴⁸⁹.

Come è emerso nel corso della ricerca, se da un parte il vecchio Patto di stabilità si muoveva lungo un asse di assai rigidità e di *austerity* delle politiche fiscali, motivo per cui veniva costantemente disatteso dagli Stati, rendendo quelle stesse regole incerte; dall'altro, il prossimo Patto di stabilità sembra muoversi, invece, lungo una direttrice di maggior effettività, agganciandosi alle sfide già avanzate nel corso del 2021 col metodo *NGEU* e riuscendo a collegare stabilità e crescita con l'ipotesi di un percorso di riduzione del debito concordato tra Paese e Commissione.

I negoziati sull'approvazione delle nuove regole fiscali non colgono tuttavia l'opportunità di creare una autonoma capacità fiscale, considerata dalla dottrina come «l'elemento cruciale del futuro e auspicabile sviluppo dell'integrazione europea rimane pertanto il completamento di una capacità fiscale»⁴⁹⁰, sottolineando come «anche nel momento in cui l'Unione europea si trova di fronte a un ulteriore allargamento, è necessario allora non ripetere gli errori commessi in passato, espandendo la periferia senza rafforzare il centro. Risulta allora del tutto cruciale federalizzare parte delle spese d'investimento, in tal modo lasciando alle politiche fiscali nazionali la possibilità di concentrarsi sulla riduzione del debito e rendendo maggiormente percorribili regole fiscali più automatiche»⁴⁹¹.

La scelta di introdurre una capacità fiscale europea⁴⁹² sarebbe stata particolarmente auspicabile in ragione delle sfide emergenziali che la storia del processo di

⁴⁸⁹ A. MAJOCCHI, *Verso la riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Centro studi sul federalismo*, Commenti, n. 284, 22 gennaio 2024.

⁴⁹⁰ 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. Comparare i diritti fondamentali in Europea*, 8 gennaio 2024.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² Sull'importanza di introdurre in dottrina una capacità fiscale europea, si veda F. FABBRINI, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration after Covid-19 and War in Ukraine*, OUP Oxford, 2022.

integrazione europeo è stata chiamata ad affrontare, oltre alla notoria funzione di stabilizzazione macroeconomica⁴⁹³, la quale avrebbe garantito, in caso di *shock*, di integrare le politiche di bilancio nazionali con le politiche europee sostenendo le sfide dello sviluppo sostenibile dei paesi membri tra cui ambiente, energia, difesa, transazione digitale.

Sul punto, recente dottrina ha sostenuto che le istituzioni europee, consapevoli dell'importanza della capacità fiscale, hanno evitato di proporla per ragioni politiche per evitare di compromettere l'esito del disegno riformatore⁴⁹⁴, così come non è stata inserita la previsione di una *golden rule* volta ad escludere dall'aggregato di spesa netta primaria le spese per investimento.

La riforma del Patto di stabilità proposta dalla Commissione, che ha efficacemente animato il dibattito scientifico, non solo da parte della dottrina economica, ma anche costituzionalistica⁴⁹⁵, impone alcune riflessioni meritorie di attenzione a conclusione del capitolo finale della tesi.

Sul punto provo a fornire alcune sollecitazioni senza pretesa di esaustività sulle possibili criticità legate alla riforma del Patto, come da ultimo negoziato in sede ECOFIN.

La prima riguarda il potenziale ruolo «accentratore» della Commissione sui Paesi maggiormente indebitati, che si traduce nel rischio di un eccesso di ruolo da parte della Commissione. Tale rischio, in verità già avanzato in dottrina⁴⁹⁶, sorge dall'obbligo previsto all'interno della riforma di prevedere, per i soli paesi definiti “ad alto debito” secondo i noti parametri di Maastricht, una traiettoria tecnica stabilita dalla Commissione, con la conseguenza di dare vita a una *governance*

⁴⁹³ Richiama questo aspetto A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *federalismi.it*, Editoriale, 24 gennaio 2024, xiii.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ Da ultimo cfr. A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, ult.op.cit..

⁴⁹⁶ A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, op.cit; A. FRANCESCANGELI, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera*, in *Rivista di diritti comparati*, 4 dicembre 2023. Da ultimo, F. MUSSO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di stabilità*, in *DPCE-online*, 3, 2023; M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Lavoce.info*, 22 dicembre 2023.

economica “a due binari”: da una parte i Paesi debitori che eccedono i parametri si troverebbero in una condizione di dipendenza dalla Commissione; dall’altra i Paesi creditori che, come la Germania, si troverebbero in una situazione di dominio.

In particolar modo – e questo pare essere un aspetto cruciale – differenziare la *governance* economica sulla base di una serie di variabili discrezionali porterebbe la Commissione ad assumere un ruolo di *dominus*, finanche ad assumere quella «funzione di indirizzo nei confronti delle politiche di bilancio nazionali»⁴⁹⁷ come una sorta di “magistrato della sostenibilità del debito”, potendo valutare sulla base di propri indicatori l’evoluzione della spesa del singolo Paese.

Il rischio paventato in dottrina sarebbe quello di una Commissione europea rafforzata nel suo ruolo in ragione dell’approccio specifico per Paese. L’introduzione di elementi valutativi, come ad esempio, quelli basati sull’utilizzo *Debt Sustainability Analysis* (DSA) e l’adozione di un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito diretto classificare la presenza di un «rischio significativo»⁴⁹⁸, comporterebbero per la Commissione non solo poteri di raccomandazioni e indirizzo, ma anche ampi margini di azione nelle politiche nazionali di bilancio, andando oltre la portata dell’art. 126 TFUE che assegna alla Commissione un ruolo di vigilanza rispetto ai criteri del 3% del disavanzo e del 60% del debito rispetto al PIL.

La questione appare determinante, perché se è vero che una maggiore elasticità della regole economiche è apparsa auspicabile – anche al fine di condurre un salto di qualità rispetto a quei “vincoli stupidi”⁴⁹⁹, i Paesi destinatari delle nuove regole,

⁴⁹⁷ A. SCIORTINO, ult.op.cit., 3.

⁴⁹⁸ Cfr. art. 23 della 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 (COM2023)0240 – C9-0150/2023, in ragione della quale «in presenza di un rischi significativo di deviazione dal percorso di aggiustamento della spesa quale rilevato dal conto di controllo o di un rischio che il disavanzo pubblico possa superare il valore di riferimento del 3% del PIL, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro interessato conformemente all’articolo 121, par. 4, TFUE». E ancora «Sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio, entro un mese dall’avvertimento di cui al paragrafo 1, adotta una raccomandazione rivolta allo Stato membro interessato sugli interventi da adottare, a norma dell’articolo 121, paragrafo 4, TFUE».

⁴⁹⁹ M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il Vincolo stupido*, op.cit.

informate a nuovi spazi di discrezionalità sulla definizione dei propri piani, dovranno comunque ripensare a nuovi strumenti volti alla difesa del principio democratico, tutelando i poteri dei Parlamenti nazionali nella definizione delle politiche di bilancio e ripensando a nuove forme di partecipazione democratica⁵⁰⁰. La tutela del principio democratico e del ruolo dei Parlamenti nazionali potrebbe passare, ad esempio, attraverso una seria riforma che valorizzi il ruolo delle istituzioni indipendenti di bilancio nazionali in ambito nazionale, come efficacemente ribadito dal Parlamento europeo all'interno del progetto di risoluzione legislativa sulla modifica del Regolamento (CE) n. 1466/97.

In particolare, sono da salutare con grande favore, sotto il profilo dell'incremento degli spazi di *accountability* democratica due novità: la prima riguarda l'emendamento diretto a rafforzare il ruolo degli enti di bilancio indipendenti⁵⁰¹; la seconda relativa all'istituzione di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

Il Parlamento europeo, con riguardo al ruolo degli enti di bilancio, rafforza la sua capacità di efficacia nell'ambito della *governance* economica, prevedendo, oltre al ruolo cardine di valutazione della conformità dei dati sui risultati di bilancio rispetto al percorso sulla spesa netta, un ruolo inedito di sintesi delle posizioni divergenti e minoritarie da contenere all'interno dei pareri, prevedendo forme di partecipazione dei diversi portatori di interessi da consultare regolarmente, ammettendo la divulgazione di posizioni minoritarie e divergenti all'interno dei pareri. Una previsione, quest'ultima, che sembra volere confermare l'assioma da tempo portato avanti dal Parlamento europeo, di prevedere forme di partecipazione democratica volte ad aumentare i profili di democraticità all'interno dello spazio pubblico europeo.

⁵⁰⁰ Sui profili di legittimità democratica, si veda S. MICOSSI, *Troppa Commissione nella riforma del Patto di Stabilità*, in *lavoce.info*, 29.08.2023. Il problema del *deficit* democratico in realtà è atavico e si collega al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della definizione delle politiche economiche. Sul punto cfr. D. GRIMM, *The democratic Cost of Constitutionalisation: the European case*, in *European Law Journal*, 2015, 460.

⁵⁰¹ Cfr. art. 22 della Relazione sulla 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

Tale tesi sembra essere confermata anche dalla previsione contenuta all'interno di un nuovo articolo della proposta (art. 22) di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

Si tratta di un Consesso consultivo, che dovrebbe essere istituito dalla Commissione, formato da un gruppo di esperti indipendenti, in merito al coordinamento delle politiche economiche dell'Unione.

Un Comitato che, *prima facie*, sarebbe garantito nella sua indipendenza d'azione, non potendo accettare istruzioni dalle autorità di bilancio degli Stati membri, dalla Commissione o da altri soggetti pubblici o privati, conserverebbe una autonoma capacità di elaborare pareri tempestivamente in grado di esprimere posizioni minoritarie e divergenti, con una dotazione di risorse proprie stabili e adeguate ai fini dello svolgimento del suo mandato in maniera efficace.

L'intenzione di muoversi lungo direttrici di maggiore responsabilità democratica e trasparenza sembra rinsaldata anche da un aspetto tutt'altro che secondario: un rinnovato ruolo del Parlamento europeo all'interno del coordinamento delle politiche economiche come previste dalla nascente riforma.

Il nuovo articolo 25 *bis* indica la strada per un accresciuto ruolo del Parlamento europeo, il quale verrebbe coinvolto in modo regolare e strutturato nel semestre europeo per accrescere la trasparenza, la responsabilità democratica e la titolarità delle decisioni adottate, in particolare mediante i dialoghi di cui al presente regolamento.

Sotto questo profilo, si introducono per la Commissione importanti oneri informativi con riferimento ai piani strutturali nazionali di bilancio e la possibilità per le competenti commissioni del Parlamento di sentire i maggiori portatori di interessi, comprese le parti sociali, oltre che chiedere alla Commissione di riferire su ogni aspetto di interesse della commissione.

La Commissione europea, inoltre, è invitata a presentare la valutazione dei piani strutturali di bilancio a medio termine e i portatori di interessi a formulare commenti al riguardo in seno al Parlamento; si prevede, inoltre, un costante flusso informativo con riferimento a tutti gli aspetti centrali del nuovo regolamento,

concernenti, a titolo non esaustivo, le valutazioni della sostenibilità del debito e il relativo quadro metodologico; le traiettorie di riferimento; i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri e il percorso della spesa netta proposto; i risultati preliminari della Commissione sui progressi generali compiuti nell'attuazione del piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, comprendente il saldo del conto di controllo; i risultati preliminari della Commissione relativi all'adempimento soddisfacente della serie di impegni di riforma e di investimento che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento; la valutazione delle raccomandazioni specifiche per paese e dei rischi in materia di convergenza sociale, nonché i progressi compiuti verso l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

Si tratta di un ampio ventaglio di prerogative in capo al Parlamento europeo volte ad emancipare la sua funzione democratica di controllo e di indirizzo, rispetto all'evoluzione del finanza pubblica nel suo insieme, con uno sguardo rivolto alla partecipazione di tutti gli attori istituzionali e delle parti sociali; adottando, quindi, una prospettiva che pone l'accento sulla necessità di rafforzare la dimensione sociale e partecipativa, i passi avanti del Parlamento europeo sono, a nostro avviso, da leggere come la volontà di dare piena e concreta attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, integrando obiettivi economici con obiettivi sociali e partecipativi.

Altro tema che suggestiona la riforma della *governance* riguarda le possibili ricadute sui diversi ordinamenti interni: sotto questo profilo, l'equilibrio strutturale di bilancio basandosi sulla passata regola della convergenza annuale verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), la riforma della *governance* che ha inaugurato i primi mesi del 2024 consentirà agli studiosi della disciplina del Bilancio dello Stato di interrogarsi sull'opportunità di ricalibrare le norme costituzionali relative all'equilibrio di bilanci alla nuova *governance*.

7. La riforma del Patto di stabilità e crescita: occasione per rilanciare il processo di integrazione politica europea o un *restyling* dell'*austerity*?

L'indubbio cambio di paradigma proposto dalla Commissione, di impronta solidaristica, impone alcune riflessioni da una parte sugli sviluppi del processo di integrazione e, dall'altra parte, se è possibile riconoscere in questa fase storica di riforme una sorta "*Hamiltonian moment*"⁵⁰².

In queste considerazioni conclusive, ciò che preme esaminare, in particolare, è se le innovazioni alla c.d. "costituzione finanziaria europea" stimulate dallo scoppio della pandemia e della conseguente crisi economica, abbiano realisticamente definito una rottura rispetto alla passata logica di riduzione del debito a scapito di una crescita sostenibile e anticiclica oppure se, inversamente, ci troviamo di fronte un nuovo modo di interpretare l'austerità.

In altri termini, è questo un momento storico di transizione che coinvolge inevitabilmente il processo di integrazione politica e che impone agli studiosi del diritto costituzionale europeo di interrogarsi se il processo di evoluzione avviato dall'Unione sia da interpretare come un vero e proprio cambio di paradigma o se sia, verosimilmente, una nuova strategia volta a preservare la logica di Maastricht. Nella consapevolezza che nessuna conclusione affrettata può trarsi prima che le nuove regole siano pienamente entrate, concordano con chi - a ragione - sostiene che il vero banco di prova delle proposte di riforma sarà la loro resa applicativa nell'ambito dei meccanismi politici che da esse derivano⁵⁰³, ciò che sembra emergere, ad avviso dello scrivente, è una rinnovata visione solidaristica attraverso cui l'Unione, già a partire dall'approvazione del RRF, muta la propria missione strategica rispetto alla risposta che negli anni della crisi del debito fu caratterizzata da una *governance* più attenta alla stabilità dei prezzi, alla garanzia del mercato e

⁵⁰² Utilizzano tale espressione A. GUAZZOROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, *op.cit.*; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il Containment americano verso la Cina*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; ID, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021.

⁵⁰³ M. SMAGHI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: ce n'è veramente bisogno?*, LUISS, 24 febbraio 2022, 4. Riprende la tesi di Smaghi anche A. SCIORTINO, *La Sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, *op.cit.*, xiii.

alla stabilità dei prezzi e meno propensa alla tutela del *welfare* dei Paesi maggiormente indebitati⁵⁰⁴.

Tuttavia, non può sfuggire come l'immutabilità dei parametri di Maastricht potrebbe condurre a ritenere che l'UE voglia mantenere saldi gli storici principi per cui è nata l'Unione economica e monetaria, e cioè protezione del sottosistema economico dalle pretese del sistema sociale, garantire un sistema fortemente orientato al mantenimento del capitalismo e riduzione del debito pubblico.

La crisi scatenata dalla pandemia ha indubbiamente sensibilizzato la tecnocrazia europea ad allontanarsi da una logica *pro-ciclica*, come dimostra la Comunicazione della Commissione ove riconosce la necessità di un quadro di *governance* economica efficace orientata alla crescita sostenibile e alla sostenibilità del debito.

Ma il punto focale di riflessione deve necessariamente tenere conto della consapevolezza dell'UE di volersi muovere dentro la cornice di Maastricht e quindi convergenza macroeconomica, salvaguardia di finanza pubbliche sane e risoluzione degli squilibri macroeconomici, riconoscendo a quell'impalcatura il pregio di creare le condizioni per la stabilità economica, la crescita sostenibile e l'aumento dell'occupazione per i cittadini dell'UE.

È lecito, in questa fase di riflessione teorica e di ricerca scientifica, domandarsi se le nuove regole saranno davvero in grado di fornire quell'*imprintig* all'Unione economica e monetaria di riuscire a ridefinire, a Trattati invariati, le regole del gioco in una chiave diversa che guardi alle nuove sfide future o se, invece, non sia necessario, in un momento come l'attuale, giovarsi per fare un salto di qualità diretto a sciogliere una volta per tutte il nodo della legittimazione democratica dell'Unione e premere verso una definitiva affermazione della spinta politica del processo di integrazione.

⁵⁰⁴ Sul principio di solidarietà connesso al tema della sostenibilità si veda l'importante contributo di D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

Una situazione distruggente di crisi, come quella pandemica, che ha sconvolto i parametri socio-economico, abbattuto tutti gli schemi sovranazionali e nazionali precostituiti, messo in crisi una intera impalcatura giuridica (al punto da sospendere le regole del Patto di Stabilità) avrebbe ben potuto costituire un rovesciamento atto a reinterpretare il senso costituzionale dei Trattati istitutivi, magari istituendo una Convenzione eletta a suffragio universale diretto da un popolo europeo che si dovrebbe caratterizzare per un *idem sentire* comune, ricercare quell'ampio consenso politico e democratico perduto, per realizzare una nuova legittimazione politica dell'UE, in cui Parlamento europeo e Parlamenti nazionali avrebbero insieme contribuito a riformulare un progetto nuovo per definire uno Stato federale europeo, con una difesa comune europea e una capacità fiscale propria.

Una Europa più democratica e rappresentativa, non solo funzionale all'integrazione economica, ma fondata sulla centralità dei diritti fondamentali e sul pilastro europeo dei diritti sociali conferirebbe all'Unione Europea la necessaria legittimazione per agire, attraverso la leva della solidarietà, alla realizzazione di importanti scelte di natura redistributiva ridando una spinta al processo di integrazione europeo.

Se è vero, dunque, che oggi ci troviamo di fronte un vero e proprio punto di svolta, che presenta tanti pregi sotto il profilo delle regole economiche che mirano a esaltare il ruolo degli Stati a garanzia del principio di sostenibilità, rimane comunque fermo il dubbio, da sciogliere attraverso la continua analisi scientifica, sul futuro del processo evolutivo della democrazia dell'Unione.

CONCLUSIONI

L'obiettivo del percorso di ricerca orientato a dimostrare gli sviluppi della *governance* economica ha inteso ripercorre tutte le fasi della sua evoluzione, nell'ambito di un contesto storico caratterizzato da profondi mutamenti del processo di integrazione europea, dovuti allo *shock* esogeno, simmetrico dell'evento pandemico e caratterizzato, come noto, dalla mancata prevedibilità da parte degli Stati membri, che ha toccato gli interessi finanziari dell'Unione, provocando una scossa inedita all'interno dell'architettura istituzionale europea⁵⁰⁵, con riflessi sulla *governance* dell'economia.

L'analisi ha dunque seguito l'evolversi delle vicende politico-istituzionali legate alla risposta che l'Unione europea ha fornito per rispondere alla grave emergenza economica e sociale che la stessa pandemia ha provocato.

Nel delineare il percorso evolutivo della *governance* economica e del cambio di paradigma, il percorso di ricerca ha tenuto debitamente conto della ricostruzione diacronica legata, dapprima alla nascita dell'Unione economica e monetaria e poi all'evoluzione del Patto di Stabilità e crescita, così da potere tracciare la linea di cesura rispetto a un passato (recente) legato a vincoli e a politiche di austerità, da un presente dominato da una tanto profonda, quanto efficace, discussione avanzata a tutti i livelli riguardante una nuova riforma della *governance* economica che fosse più trasparente, flessibile e più attenta alle esigenze dei diversi Stati, con uno sguardo rivolto alla garanzia dei diritti sociali e alla partecipazione del basso delle istanze della società civile.

È stato, pertanto, indispensabile partire dalle origini della costruzione delle *governance* economica, sviluppando, in particolare nel corso del primo capitolo, gli sviluppi legati al Trattato di Maastricht.

⁵⁰⁵ F. BILANCIA, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2022, 681 ss.

Com'è noto, e come è stato dimostrato, l'approvazione del Trattato di Maastricht, con i suoi noti criteri di convergenza, ha costituito la condizione necessaria per consentire l'entrata nell'eurozona ovvero l'adesione alla moneta unica.

Da un punto di vista squisitamente politico, l'obiettivo dei parametri stabiliti nel Trattato relativi alle politiche di bilancio c.d. "sane" ovvero sia del 3% deficit/PIL e del 60% del debito era quello di avviare, all'interno dell'edificio europeo, una sorta di barriera difensiva a protezione dell'economia dei Paesi economicamente più forti, come la Germania, paurosi che le forti spinte inflazionistiche dei Paesi più deboli potesse intaccare la stabilità monetaria.

Da qui deriva la logica dell'introduzione dei criteri sul *deficit* e debito, ispirati ad una logica di arresto rispetto alla minaccia delle spinte inflazionistiche che i Paesi ad alto debito potessero innescare all'interno di una Unione monetaria.

Il Trattato di Maastricht decretò, all'atto di introdurre i vincoli sul deficit e sul debito, una disciplina quadro relativa alla vigilanza e alla correzione degli sforamenti dei parametri numerici, assieme anche alla possibilità di ricorrere al diritto derivato per sostituire il Protocollo n. 12 annesso al Trattato e precisare, quindi, le modalità per l'applicazione delle disposizioni relative al suddetto Protocollo.

Proseguendo con il percorso evolutivo delle diverse fasi degli sviluppi sulle regole fiscali, la ricerca ha analizzato l'approvazione, nel 1997, del Patto di Stabilità e crescita, ormai oggetto di discussione da anni, in sede sia scientifica che politica, che ha introdotto due Regolamenti (il 1466/97 e il 1467/97) dedicati, rispettivamente, al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e alla accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e di una Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997.

Con il PSC si introduce un elemento di novità rispetto alla struttura di Maastricht relativo ad un obiettivo del raggiungimento nel medio termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo.

In particolare, con il regolamento 1466/97, si decreta per la prima volta l'obbligo del bilancio in pareggio ovvero in avanzo nel medio termine, sulla base dell'attuale articolo 121. 6 del TFUE relativo sorveglianza multilaterale del coordinamento delle politiche economiche; con il secondo regolamento, viene stabilita la procedura per i c.d. deficit eccessivi che, approvato all'unanimità dal Consiglio, disciplina le circostanze volte a giustificare un eccezionale e temporaneo superamento del limite del disavanzo del 3% assicurato dal Protocollo, la scansione temporale che porta all'applicazione della procedura per disavanzo e delle relative sanzioni.

Si tratta, come dimostrato nel corso della ricerca e dimostrato diffusamente in sede di riflessione scientifica, di uno strumento utile a distogliere «dalla formazione di deficit eccessivi e a garantire la concreta operatività dei meccanismi di sorveglianza multilaterale allo scopo di favorire percorsi di convergenza»⁵⁰⁶.

Dopo diversi anni di sostanziale rodaggio delle regole fino ad allora in vigore e dopo che, nel 2005, a seguito del noto contenzioso tra Commissione e Consiglio sull'omessa apertura di una procedura per *deficit* eccessivo nei riguardi di Francia e Germania, i Regolamenti furono oggetto di una importante modifica volta a una maggiore flessibilizzazione (*rectius* "politicità"), diretta ad attenuare la spirale *pro-ciclica* del vincolo del 3%, che si sarebbe dovuto quantificare tenuto conto dei fattori rilevanti circa la posizione economica e di bilancio di medio termine e alla realizzazione di riforme, con la possibilità di allentare i tempi per il rientro nel caso di condizioni avverse⁵⁰⁷.

In questa fase, stante la scarsa operatività del PSC sotto il profilo sanzionatorio, la ricerca ha mostrato come la debolezza dei dispositivi di sorveglianza e correzione si sia via via accompagnata a quell'attitudine neoliberale delle politiche

⁵⁰⁶ G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in *Amministrazione in cammino*, 2004, 66 ss. Sul punto si veda anche F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, 2019.

⁵⁰⁷Cfr. Regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005 Sul punto, in dottrina, M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee: prospettive di riforma e problemi aperti*, in *La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, (a cura di) G. ARACHI, M. BALDINI, S. TOSO, Il Mulino, Bologna, 2020.

economiche degli Stati membri, che ha caratterizzato la *governance* economica, capace di imporsi come vincolo esterno teso a promuovere cambiamenti strutturali all'interno dei Paesi membri⁵⁰⁸.

Tale dinamica ha provocato, da un lato, una costante riduzione dei poteri delle Assemblee legislative e, contestualmente, dall'altro, un accrescimento del ruolo dei Governi, anche a danno delle istanze redistributive che inevitabilmente innervano le decisioni di bilancio⁵⁰⁹.

Il percorso di ricerca si concentra successivamente agli sviluppi legati alla crisi economico-finanziaria dilagata nel 2011 nel continente europeo.

A seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria, il Patto di Stabilità si mostra inadeguato e diviene oggetto di una successiva modifica, in senso maggiormente restrittivo, portando le Istituzioni europee ad irrigidire ulteriormente le regole della *governance* economica e dei vincoli di bilancio, operando sia una modifica del diritto derivato con l'approvazione del c.d. *Six Pack* e *Two Pack*, sia attraverso l'approvazione del Fiscal Compact, a cui, come noto, non aderirono né il Regno Unito né la Repubblica Ceca⁵¹⁰.

Con la riforma del 2011, si introduce un Obiettivo di Medio Termine specifico per ciascun Paese in rapporto alla valutazione compiuta in seno allo stato delle sue finanze pubbliche, operando una distinzione tra Paesi virtuosi con un debito inferiore al 60% e Paesi indebitati il cui debito fosse superiore al 60 %.

In tale contesto, si inserisce la c.d. “regola della spesa”, secondo cui la spesa pubblica primaria non poteva superare la crescita del PIL potenziale per i Paesi che avessero raggiunto il proprio OMT l'irrobustimento del vincolo del 60% del debito, volto ad imporre, nel segno dell'austerità come salvezza della stabilità della

⁵⁰⁸ Cfr.K. Dyson, K.Featherstone, Italy and EMU as a “Vincolo Esterno”: Empowering Technocrats, Transforming the State, in South European Society and Politics, Vol. 1, n. 2, 1996;K. Featherstone, The political Dynamics of the Vincolo Esterno: The Emergence of EMU and the Challenges to the European Social Model, Queen's Papers on Europeanisation, 6, 2001.

⁵⁰⁹ A. Somma, Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell'ordine economico, in Pol.dir., 1, 2018, 96 ss.

⁵¹⁰ Sul punto, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, op.cit., 303.

zona euro, agli Stati membri che lo avessero superato di ridurre il divario attraverso una riduzione costante di almeno 1/ventesimo all'anno.

La ricerca ha messo in evidenza, nel più ampio contesto della logica dell'austerità, l'aspetto legato al controllo democratico nell'ambito della definizione delle politiche economiche all'interno dell'Unione e del ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo di condizionare i contenuti di tali politiche.

In primo luogo, si è osservato una drastica riduzione degli spazi degli Stati membri nell'assunzione delle rispettive politiche di bilancio, per effetto della concreta chiamata a livello europeo di ampie quote di poteri di governo dell'economia: si è assistito a quello che la dottrina ha definito come «reduction of Member States' competence in matters of general economic policy and a resulting transfer to the Union»⁵¹¹.

Le riforme appena analizzate hanno dimostrato nell'ambito della ricerca come, da una prospettiva verticale, siano incrementati i poteri in materia economica e di bilancio in capo alle Istituzioni Europee lungo l'asse intergovernativo costituito da Consiglio europeo e Consiglio ECOFIN, incentivando il coordinamento tra gli Stati piuttosto che scegliere la via del metodo comunitario.

Tale scenario ha condotto a un processo poco trasparente che, oltre a incrementare quella profonda frattura tra l'Europa e i suoi cittadini alimentando quel senso di disaffezione a favore delle spinte nazionaliste e populiste, ha indebolito il controllo parlamentare e favorito, a livello europeo, l'irrobustimento dei poteri della Commissione e l'ampliamento della sua sfera d'azione nell'ambito di una maggiore valorizzazione multilivello degli esecuti⁵¹².

Nel più ampio contesto dell'espansione incontrollata dei poteri delle Istituzioni, del relativo irrigidimento delle regole numeriche e del regime sanzionatorio, si è provato a dare conto del ruolo della Cooperazione interparlamentare di cui

⁵¹¹ R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. Azoulay (ed), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 86.

⁵¹² Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, 1, 2018, 104 ss.

all'articolo 13 del *Fiscal Compact*, tra l'altro indagando anche sulla sua portata nel contesto della riforma in atto della *governance* economica europea.

La ricostruzione, nella parte del lavoro di ricerca incentrato sulla *governance* economica *pre-covid*, ha condotto a ritenere che i due canali di rappresentanza democratica, quello dei Parlamenti nazionali da un lato e quello del Parlamento europeo, dall'altro, siano stati solo minimamente in grado di controllare e influenzare l'attività del composito esecutivo euro-nazionale nell'ambito della *governance* economica, assicurando il rispetto del principio di responsabilità quale pilastro di una forma di governo democratica, svilendo la portata dell'articolo 10 TUE in base al quale "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa".

La seconda parte dell'indagine si è concentrata, invece, sugli sviluppi legati allo sconvolgimento prodotto dall'esplosione, nel 2020, della pandemia che ha scosso le economie di tutti i Paesi membri, provocando uno *shock* simmetrico imprevedibile che ha inciso profondamente sulle regole della *governance* economica.

Nel 2020, la crisi legata alla vicenda pandemica che ha sconvolto le vite, l'economia e, più in generale, tutto il tessuto sociale dell'edificio europeo ha seguito l'evoluzione della *governance* economica, portando a un indubbio cambio di paradigma e, più in generale, a una nuova del processo di integrazione europea, nell'ambito del quale la presente ricerca, nel corso del III e IV capitolo, ha dimostrato gli esiti del suddetto cambio di paradigma.

Ma procediamo con ordine rispetto alle conclusioni cui la presente ricerca è arrivata.

In primo luogo, l'attivazione della *general escape clause* è stata la prima misura avanzata dalla Commissione europea nel momento in cui si era palesato che la diffusione pandemica fosse divenuto un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche degli Stati membri.

Tale sospensione, come noto, e come dimostrato soprattutto nel corso del III Capitolo dell'opera, non ha generato la sospensione delle dinamiche legate alla *governance* e, per tale ragione, la Commissione ha continuato a gestire il ciclo annuale di sorveglianza del bilancio, all'interno però, di quello che la dottrina ha acutamente definito come nuovo metodo di governo.

Infatti, l'interruzione dei vincoli stringenti del Patto di stabilità è stata accompagnata da misure inusuali che hanno portato a ritenere che l'Unione avesse recuperato quella matrice solidaristica – sebbene controbilanciata da un nuovo regime di condizionalità – che con l'avvento delle misure di austerità aveva lasciato rimosso.

La presentazione il 27 maggio 2020, a pochi mesi dalla dilagante pandemia, da parte della Commissione di istituire un programma di finanziamento per i paesi colpiti dalle tragiche conseguenze pandemiche, del *Next Generation EU*, noto come *Recovery Fund*, da un lato si è inserito nell'ambito di un consolidato sistema di governance economica e, dall'altro, ha conseguentemente avuto come obiettivo quello di erogare contributi, di cui una parte a fondo perduto, che avessero il fine precipuo di stimolare la ripresa.

Tale programma di aiuti ha agito sul pilastro delle risorse proprie dell'Unione attraverso l'emissione di titoli di debito comune, nell'ambito del quale la dottrina, come visto nel corso della ricerca, si è molto divisa.

Una parte della dottrina ha orientato il *Next Generation Eu* e l'utilizzo delle basi giuridiche adoperate per la sua formulazione come una forma di interpretazione costituzionale evolutiva⁵¹³. In particolare, riprendo le tesi di De Witte⁵¹⁴ e richiamando il principio di solidarietà, ha intravisto nel programma di aiuti l'apertura verso un nuovo metodo di governo che sancisce definitivamente la fine dell'epoca dell'*austerity*.

⁵¹³ Cfr. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, op.cit., 729 ss.

⁵¹⁴ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021.

In altri termini, le crisi cui l'Unione ha dovuto far fronte, negli ultimi anni, da quella pandemica a quella migratoria, da quella geopolitica a quella energetica e climatica, hanno posto l'edificio giuridico e territoriale dell'Unione di fronte a tutti i limiti derivanti dal c.d. metodo intergovernativo, già in verità sottolineati in dottrina⁵¹⁵, al punto che l'Unione ha abbandonato la via dei Trattati internazionali, per far leva su inediti meccanismi adottati per prendere in prestito enormi risorse sui mercati per finanziare, attraverso *grants* e *loans*, una serie di riforme necessarie e investimenti concordate e coordinati tra Stati membri e Unione europea.

L'Unione, di fronte una emergenza così catastrofica, ha reagito mettendo in atto un rovesciamento di quello che fino a quel momento era l'Unione economica e monetaria per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia, attraverso un fitto procedimento euro-nazionale che ha coinvolto tanto la Commissione, quanto gli Stati membri nella definizione dei singoli Piani di Ripresa e Resilienza, all'interno di un sistema di "*spending conditionality*", di cui si dirà in seguito.

Un secondo orientamento dottrinario in merito all'inedito programma di aiuti e sovvenzioni, su cui ci si è confrontati vivacemente nel corso della ricerca dottorale, ha interpretato il *Recovery Fund* come un vero e proprio vincolo esterno stringente, in cui la sovranità dei singoli Stati membri è stata messa a dura prova, per non dire *continuamente limitata da soggetti estranei*⁵¹⁶, e prodotto una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria dell'UE⁵¹⁷.

Sulla questione, le condizionalità economiche poste a presidio della stabilità economica europea nell'ambito dei finanziamenti sono state lette come sinonimo di potere, ovvero di *volontà che si impone*: il debito creato dagli Stati membri si tradurrebbe in soggezione che obbliga il debitore a sottostare ai desiderata dei

⁵¹⁵ S. FABBRINI, U. PUETTER, *Catalysts of integration. The role of core intergovernmental forums in EU politics*, in *Journal of European Integration*, 38, 2016, 633 ss; V. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, OUP, Oxford, 2020; J. WHITE, *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*, OPUP, 2020.

⁵¹⁶ Corsivo volutamente utilizzato per riprendere quanto sostenuto da F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, op.cit., 58 ss.

⁵¹⁷ *Ibidem*, 59.

creditori, il quale diverrebbe quindi il vero sovrano nei confronti dello Stato membro.

Siffatta interpretazione scientifica dell'esperienza derivante dalla risposta europea alla crisi, ha suscitato nel corso della ricerca elevati spunti di riflessione sul ruolo esercitato dalla condizionalità economica europea sui programmi di aiuti.

Volendo partire dal presupposto teorico per cui non si tratta di *vincolo esterno* imposto, quanto piuttosto di un *auto-vincolo* assoggettato alla volontà politica e giuridica di ciascuno Paese membro, espressa in seno alle Istituzioni europee ad opera del raccordo Parlamento-Governo del singolo Paese, in queste conclusioni il tema delle condizionalità economiche merita una riflessione apposita.

A partire dalla constatazione che l'approccio dell'Unione ha avuto un cambio di rotta, come dimostrato, *in primis*, dall'attivazione della *general escape clause* fino alla nascita del NGEU, preme rilevare che la condizionalità economica, sin da subito, si è fatta spazio all'interno della *governance* del *Recovery* subendo una evoluzione di paradigma.

Il programma NGEU, come dimostrato all'interno della ricerca, è stata legato al Semestre europeo e più in generale alla *governance* economica europea, come d'altronde bene evidenziato dall'articolo 10 del RRF, rafforzando per certi versi la portata del Semestre europeo.

Proprio tale articolo, rubricato *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*», introduce un meccanismo volto a sospendere ogni finanziamento in atto in caso di inottemperanza alle misure deliberate nella procedura per disavanzi eccessivi, qualificandosi come una prima condizionalità, operante *in itinere*.

Una seconda condizionalità, *ex ante*, è stata inserita nella fase di definizione dei piani nazionali, in quanto la Commissione, evolvendo nel suo ruolo di *dominus* nell'ambito del coordinamento, ha valutato la coerenza degli stessi con le c.d. raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti connessi al bilancio.

Posto che la Commissione si è dotata di incisivi poteri, la condizionalità operante sul versante del RRF ben si presta a una lettura che tenga conto del principio di solidarietà.

In primo luogo, la ricerca ha mostrato come le condizionalità siano differenti rispetto alle precedenti esperienze di assistenza finanziaria, essendo volta a sostenere dei piani di spesa lontani dalla logica dell'austerità e diretti invece ad incentivare l'attuazione di obiettivi di lungo periodo di natura sociale, ambientale e climatica, da leggere in stretta sintonia anche con il percorso di riforma della governance che, avviato nel 2021, sta vedendo la luce, come messo in evidenza nell'ultimo Capitolo della ricerca.

Nella dimensione dello spazio giuridico europeo, il cambio di paradigma è bene messo in evidenza dal cambio dei fini istituzionali dell'Unione, i quali sono mutati da una governance legata alla stabilità dei prezzi e all'incentivazione del mercato a tutti i costi, a una missione attenta al rispetto della protezione sociale. Sempre nell'ambito degli interventi adoperati dall'Unione, l'anima solidaristica, per parte della dottrina solo ingannevole, degli interventi d'aiuto, oltre a essere corroborati dalla natura a fondo perduto di una parte di essi, è dimostrata dalla connessione con il rispetto della *Rule of Law*.

Il regolamento 2020/2092 sulla *conditionality rule of law*, che ha introdotto un meccanismo di condizionalità orizzontale volto ad impedire qualsiasi forma di violazione dello Stato di diritto diretto a irradiarsi sul fronte della gestione finanziaria e degli interessi finanziari dell'Unione, si inserisce in quel cambio di paradigma di cui si è detto e si presta a una lettura solidaristica, alla luce della sua connessione con il già citato *Recovery and Resilience Facility*, quale principale strumento operativo del programma NGEU e vettore di solidarietà all'interno dei confini dell'Unione.

Tale legame è stato posto in evidenza anche dall'articolo 8 del RRF nella misura in cui prescrive che come il dispositivo per la ripresa sia attuato in conformità con il Regolamento sulla condizionalità.

Sul punto, inoltre, le conclusioni tratte dalla Corte di giustizia nelle sentenze definite “quasi gemelle”⁵¹⁸ con cui la CGUE, il 16 febbraio 2022, ha respinto i ricorsi per annullamento proposti da Polonia e Ungheria avverso il Regolamento, rappresentano un faro inedito che irradiano l’evoluzione costituzionale cui è approdata l’Unione, in questa fase del processo di integrazione, lungo una direttrice solidale.

La Corte, in quell’occasione, partendo da una lettura estensiva dei valori di cui all’art. 2 TUE e facendo riferimento al concetto di identità europea, frutto della condivisione di quei valori che delineano le tradizioni costituzionali comuni ai Paesi membri, pone alla base del rispetto di quei valori la costruzione di una reciproca fiducia fondata sul rispetto dello Stato di diritto. Fiducia che, a ragione, la Corte pone come *conditio sine qua non* per l’attuazione del principio di solidarietà che, se da un lato rappresenta esso stesso uno dei principi cardini richiamati dall’art. 2 TUE, dall’altro, trova nel bilancio, il suo nucleo principale di concretizzazione.

Sta dunque nel principio di solidarietà la correlazione effettiva tra la tutela dei valori enunciati nell’articolo 2 TUE e l’attuazione efficiente del bilancio del bilancio e della tutela dei suoi interessi finanziari.

In altri termini, se l’UE attraverso il suo bilancio finanzia misure solidali verso i suoi Paesi, sarà dunque ineludibile assicurare tale funzione attraverso uno strumento volto a prevenire misure contro la violazione dello Stato di diritto.

A nostro avviso, tale evoluzione costituzionale dell’Unione che proietta l’Unione in una nuova fase storica del processo di integrazione rivolto verso nuove e importanti sfide, tra cui si è detto della transizione ecologica, climatica ed energetica, si accompagna al processo di riforma della governance economica che ha occupato l’ultima fase della ricerca di dottorato.

⁵¹⁸ Sul merito delle sentenze, si rinvia alla seguente dottrina: A. Baraggia, Le implicazioni costituzionali del Regolamento Condizionalità: riflessioni a partire dalle sentenze C-156 e C-157/21 della Corte di giustizia, in *Democrazia e sicurezza*, 2, 2022; M. Blauburger, V. van Hullen, Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?, in *Journal of European Integration*, 1, 2021; N. Maffei, Tutela del bilancio e difesa della rule of law: un’endiadi funzionalmente protesa verso una lettura costituzionale dell’Unione Europea, in *DPCE-online*, 4, 2023.

La riforma della *governance* economica europea, cui si è già detto nel corso dell'ultimo capitolo dell'opera, non è, a nostro avviso, una riforma delle regole fiscali *sic et simpliciter*.

La ricerca ha stimolato importanti riflessioni che partono proprio dal percorso di riforma delle *fiscal rules* e lasciano intuire che si tratti di un momento di cruciale importanza per il futuro politico dell'Unione, dell'inizio di un momento costituzionale per l'Europa.

È una riforma da leggere, a nostro avviso, con grande entusiasmo e spirito di ottimismo che porta ad un avanzamento del processo di integrazione, sia sotto il profilo dell'accrescimento delle potenzialità della democrazia partecipativa, che del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Dalla ricerca condotta nell'ultimo capitolo emerge *par excellence* un disegno riformatore che, nel suo complesso, dimostra la piena presa di coscienza da parte dell'Unione europea dell'inefficacia di quello che la dottrina non ha mancato di definire come “vincolo stupido”, adoperando un profondo *mea culpa* rispetto alle regole pro-cicliche e informate all'austerità e al “mercato a tutti i costi”.

Una riforma che trae ispirazione, nel suo *modus operandi*, dal metodo nel *Next Generation Eu*, conferendo alla sostenibilità del debito pubblico un ruolo cardine – di principio guida – nell'elaborazione delle politiche economiche. Sotto questo profilo la ricerca ha messo in evidenza come il disegno riformatore progettato rientri all'interno di un nucleo concettuale certamente complesso, in cui la valutazione dei piani di bilancio non è espressa squisitamente in termini asetticamente numerici, ma da variabili politiche che esaltano l'aspetto dinamico delle politiche nazionali e consentono di misurare non solo dove si è, ma anche dove si sta andando, attribuendosi così il merito di essere una riforma che guarda nel medio-lungo termine.

La maggiore semplificazione, l'incremento della trasparenza, la titolarità nazionale nella definizione del c.d. piani quadriennali riflettono una *governance* dell'economia capace di orientare il decisore pubblico a concentrarsi sulla qualità della spesa tesa a dirigere investimenti e riforme nella direzione di maggiore crescita e sviluppo.

Qualche considerazione aggiuntiva a conclusione del lavoro appare doverosa.

Dall'analisi della riforma sulla *governance* economica, infatti, resta sullo sfondo la tanto annosa, quanto attuale, questione del *deficit* democratico che pervade lo spazio pubblico europeo e su cui è fondamentale, a nostro avviso, concentrare ogni sforzo, in qualità di studiosi, per provare a fornire soluzioni e ad animare il dibattito scientifico.

La costituzione economica europea⁵¹⁹ rappresenta da sempre un terreno tipico su il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali appare fondamentale per garantire la legittimità delle scelte adoperate: in questo senso l'UE, in verità già a partire da Maastricht, ha provato a convogliare nell'ambito della *governance* l'apporto dei Legislativi nazionali e del Parlamento europeo grazie ai noti meccanismi della cooperazione interparlamentare, ma tali esperienze, a partire dalla Conferenza sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione europea, si sono rivelate molto spesso infruttuose, quanto meno nel garantire quel bilanciamento rispetto al ruolo esercitato dai Governi.

È perciò parso abbastanza evidente che il nuovo disegno riformatore, che si appresta a divenire definitivo a breve, debba necessariamente fare i conti con la complessità del *decision making* europeo e con l'estrema frammentazione delle funzioni esecutive dell'Unione, se non si vuole correre il rischio, ancora una volta, di non garantire una adeguata *accountability* rispetto all'operato dei Governi nell'ambito della dimensione europea.

Osservando da vicino, nell'ambito della presente ricerca, la dinamica partecipativa alla riforma della *governance* e al ruolo esercitato, *in ispece*, dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale, è stato possibile adottare una prospettiva fiduciosa verso gli sviluppi futuri del processo di integrazione europeo. Sul piano della democrazia rappresentativa, a livello di Ue, il Parlamento europeo ha dimostrato, anche attraverso importanti proposte avanzate nell'ambito della riforma di cui si è dato conto ampiamente nel corso dell'ultimo capitolo, di avere

⁵¹⁹ Sul punto, si veda l'importante ricostruzione di F. SAIITTO, *Per una critica della Costituzione economica nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE-online*, 1, 2020, 385,

piena consapevolezza del proprio ruolo di rappresentanza e di garanzia rispetto al buon funzionamento dell'Unione, come enunciato dall'articolo 12 del TUE.

Un importante contributo, a prova dell'importanza della partecipazione, fornito alla riforma della *governance* è sopraggiunto anche dal Comitato economico e sociale, che si posiziona a pieno titolo come un organo consultivo votato a supportare le sfide della partecipazione dal basso al processo democratico dell'UE e ampiamente dimostrato dagli autorevoli pareri forniti alla Commissione e al Consiglio con riguardo alle priorità da tenere conto nell'ambito della *governance*, tra cui, solo esemplificatamente, il richiamo al Pilastro europeo dei diritti sociali, all'impatto della dimensione sociale delle misure economiche e all'attivazione di procedure per ridurre gli squilibri sociali.

La ricerca ha messo in risalto il valore del coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile nelle varie fasi del coordinamento delle politiche economiche che ben trova nel CESE il suo organo naturale di rappresentanza delle istanze della società civile.

In definitiva, oggi l'UE si trova davanti importanti sfide che toccano il cuore della democrazia europea e, più in generale, delle democrazie di tutti i Paesi dell'Unione e su cui bisogna lavorare intensamente per avanzare nello sviluppo di un'Unione più solidale e più vicina ai cittadini europei.

Per perseguire tali obiettivi, in conclusione, è fondamentale, a nostro giudizio, che l'Unione possa mobilitare in autonomia risorse che gravino su una capacità fiscale europea riconducibile all'Unione stessa.

Le sfide dell'Unione richiamano ineludibilmente al completamento dell'Unione monetaria con l'Unione fiscale ovvero di una capacità fiscale propria, passando per una maggiore democratizzazione dei processi decisionali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014.
- AA.VV., *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del secondo convegno nazionale di contabilità pubblica – venezia 28-29 novembre 2019*, Napoli, 2020
- ADAM. R., *Il controlimito dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in DUE, 2020, 10.
- ADAM.R – T.A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014
- ADMASKI D., *Euorope's (Misguided) Constitution of economic prosperity*, in *Comm.market Law. Rev*, 2013
- ALBERTI J., *Così antico, così moderno. Una lettura del "Regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA*, in *Oss. Fonti*, 2022
- ALLEGRI G., BERGONZINI G, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, 2014
- ALPA G., *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, 2022
- AMATO. G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976
- AMATO G. BARBERA A, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994
- AMATO G., GUALTIERI R., *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editore, Firenze, 2013
- AMATO G, *Regole di buona finanza per salvare conti e ripresa*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 luglio 2004
- AMATO G., *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, 2022

- ANDERSON, *German unification and the union of Europe: the domestic politics of integration policy*, Cambridge, 1999
- ANGIOI S, *Genesi ed evoluzione del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in *Riv. Int. Dir. uomo*, 1999
- ANTONINI. L., (A cura di) *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016
- ANTONINI. L., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2018
- ANTONINI. L., *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Dir.publ.*, 2019.
- ANTONINI. L., *Il diritto del bilancio ed il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del convegno del 16-17 marzo del 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019
- AUST A., *Modern Treaty Law and Practice*, CUP, 2013
- BALLADORE PALLIERI G., *Le Comunità Europee e gli ordinamenti interni degli Stati membri*, in *Dir.int.*, 1961
- BARATTA R., *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi.it*, 2014
- BARAGGIA A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017
- BARAGGIA A., *The New Regulation on the Rule of Law Conditionality: a Controversial Tool with Some Potential*, in *IACL-AIDC blog*, 22 dicembre 2020
- BARAGGIA A., BONELLI M., *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and its Constitutional Challenges*, in *German Law J.*, 23, 2, 2022,

- BARAGGIA A., *Le implicazioni costituzionali del “Regolamento Condizionalità”*: riflessioni a partire dalle sentenze C-156/21 e C-157/21 della Corte di giustizia, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, 2022, 42.
- BARAGGIA A., *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *DPCE*, 1, 2023
- BARAGGIA A., *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europa*, Giappichelli, 2023
- BARAGGIA A., *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE-online*, 4, 2023
- BARBERA. A., (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali VIII, Milano, 2007
- BARETTONI ARLIERI A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986.
- BARILE G., *I principi fondamentali della comunità statale ed il coordinamento fra sistemi*, Milano, 1969
- BARRETT G., *European economic governance: deficient in democratic legitimacy?* ,*Journal of European Integration*, VOL. 40, n.3, 2018
- BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018
- BENVENUTI M., *La dimensione finanziaria. Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”*, settembre 2020, in www.gruppodipisa.it
- BERGO M., *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018
- BARATTA R., *Legal issues of the «Fiscal Compact». Searching for a Mature Democratic Governance of the EURO*, 2012 EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy, Florence, Italy, 22-23 novembre 2012

- BARBERO M, *La Corte di giustizia «flessibilizza» il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in *federalismi.it*, n. 16/2004;
- BARONCELLI S., ROSINI M., *Costituzione e vincoli di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018;
- BARTELS L., *The application of human right conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries*, Brussels, 2008
- BARTOLUCCI L, *La Sostenibilità del debito in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, 2021
- BARTOLUCCI L., LUPO N., *National opposition parties within the interparliamentary conference on stability, economic coordination and governance in the EU*, in *The European Journal of Law*, 3, 2022
- BASSANINI F., *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021
- BASSO R, *La politica economica e monetaria*, in *L'ordinamento europeo. le politiche dell'Unione*, (a cura di) S. MANGIAMELI, Milano, Giuffrè, 2008
- BAUER M. W. – BECKER S., *The Unexpected Winner Integration*, Vol. 36, n. 3, 2014
- BAUMAN Z., *Oltre le nazioni: l'Europa tra sovranismo e solidarietà*, Roma, 2019
- BERGO M., *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013
- BERGONZINI C, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019
- BERGONZINI C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2020;

- BERTOLINI E, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti Nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2013
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, 2014;
- BERGONZINI C., BORELLI S., GUAZZAROTTI A., (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti. Atti del Convegno del Dottorato di ricerca "Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali"*, Rovigno 1-2 ottobre 2015, Napoli, 2016.
- BERGONZINI C., *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziaria*, in *Il Filangieri*, Napoli, 2017
- BERGONZINI C., *Costituzione e Bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019;
- BERGONZINI C., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 9/2017
- BERGONZINI C., *L'Europa e il covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2020
- BERGONZINI C., *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1/2021
- BIANCHI C, *La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze*, Lezione Lincea, Milano, 20 aprile 2011
- BIFULCO R., *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *Rivista-AIC*, n. 3, 2011
- BIFULCO R., *Il principio di pareggio di bilancio del bilancio in prospettiva comparato: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri*, 2011
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: Francia e Germania*, in *Il Filangieri- Quaderno 2011*, Napoli, Jovene Editore, 2012

- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio del bilancio*, in *Rivista AIC*, n.2, 2012
- BIFULCO R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica* (a cura di) R. BIFULCO, O. ROSSELLI, Giappichelli, 2015
- BILANCIA F., *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europea*, Editoriale Scientifica, 2022;
- BILANCIA F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022;
- BILANCIA F., *L'UE e il mutamento della concezione (europea) della Rule of law*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022
- BILANCIA P. (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Cedam, 2012
- BIN R., CARETTI P., PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2015.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., (voce) *Costituzionalismo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1962, XI.
- BLANCHARD O., AMIGHINI A., GIAVAZZI F., *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, 2014.
- BOGDANDY A., *The Lisbon Treaty as a Response to Transformations Democratic Skepticism*, in M. POARES MADURO, M. WIND, *The Transformation of Europe. Twenty five years on*, Cambridge, 2017
- BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana*. II ed., Milano, 1995
- BONINI M., *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea:*

ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?, in DPCE online, n.2, 2021

- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81*, in *Giur. Cost.* 2011
- BRANCASI A., *Il funzionamento dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona e dopo il Fiscal Compact*, in *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacovello, Milano, 2016.
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, Milano, 1971
- BIONDI A., DAGILYTE E. KÜÇÜK E. (a cura di), *Solidarity in EU law: legal principle in the manels*, Cheltenham, 2018
- BLAUBERGER M., VAN HÜLLEN V., *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in «*Journal of European Integration*», vol. 43, n. 1, 2021
- BONINI M., *Da signori dei Trattati al Dominus del bilancio: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011
- BONINI M., *La costruzione degli Stati Uniti d'Europa fra condizionalità, Stato di diritto e identità costituzionali*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, 2022.
- BOUTAYEB C. (a cura di), *La solidarité dans l'Unione européenne*, Parigi, 2011;
- BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012;

- BUONOMENNA F., *L'identità della governance economica europea messa alla prova nelle misure anticrisi*, in G. SCALESE (a cura di), *Democrazia e diritti sociali. Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli d'intervento socioeconomici*, Cassino, 2020
- BUTI M., SAPIR A. (a cura di), *La politica economica nell'unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999
- BUTI M., CARNOT N., *The EMU debt crisis: early lessons and reforms*, in *Journal of Commons Market Studies*, 2012
- CAFARO S., *Moneta unica europea e criteri di convergenza. Una valutazione giuridica delle norme del Trattato in materia di politica economica e monetaria*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3, 1996
- CALVANO R., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la perduta sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, 2013
- CANTARO A., *Presentazione. La irresistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015
- CANTONI S., *Voce Accordo di Cotonou*, in *Aggiornamento del Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2005
- CAPORALI G., *Patto di Stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. Soc.*, 2004
- CAPPUCCIO L., *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006
- CAPRIGLIONE F., *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Riv.trim.dir.ec.*, 2020
- CAPUANO D.A., GRIGLIO E., *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, 2014

- CARAVITA DI TORITTO B., *“Parlamentarizzare” la crisi greca*, in *Federalismi.it*, 2015
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Federalismi*, 2015
- CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: ‘i limiti invalicabili’ alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 6, 2016
- CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017;
- CARUSO C., *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea. Itinerari di una comparazione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.
- CARUSO C., *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, n.1, 2018.
- CASELLA R., *L’art.13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Atti del Convegno, Roma – Camera dei Deputati 12-13 maggio 2015
- CASELLA R., *L’articolo 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*
- CASELLA R., *Il Consiglio costituzionale francese e il Trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 26/10/2012
- CASELLA R., ZORZI GIUSTINIANI A., (a cura di), *I Parlamenti nazionali nella governance economica europea*, Editoriale Scientifica, 2017
- CASSETTI L., *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *federalismi.it*, 15, 2004

- CAVASINO E., *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, 2020
- CHESSA O., *La Costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016
- CHITI E., *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013
- CHITI M.P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 1997;
- CHALEMERS D., JACHTENFUCHS M., JOERGES C., *The Retransformation of Europe*, in Id (a cura di), *The End of the Eurocrats's Dream*, Cambridge University Press, 2016
- CIPRIANI G., *Rethinking the EU Budget*, Brussels, 2007.
- CISOTTA R., VITERBO A., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Unione eur.*, 2012
- CISOTTA R., *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Dir. pubbl. comp. Euro.*, n.1, 2015;
- CODOGNO L., P. VAN DEN NOORD, *Assessing Next Generation EU*, in *Luiss SEP – Working Paper 2020*, 30 novembre 2020, 4
- COLOMBINI F., *Banche, Stati e Banche centrali nelle crisi finanziarie. Evoluzione e prospettive*, in *riv.trim.dir.ec.*, 2012
- CONTIADES X. (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2013
- CONZUTTI A., *“In conditionality we trust”. Riflessioni sulle condizionalità macroeconomica introdotte dal recovery and resilience facility*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, 2022;
- CONZUTTI A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022;

- COSTAMAGNA F., *Il next generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per la democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Sezione “Atti convegni AISDUE, 3, 15 dicembre 2021
- CRAIG P., *Pringle: legal reasoning, text, purpose and teleology*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013,
- CRAIG P., MARKAKIS M., *Gauweiler and the legality of Outright Monetary Transaction*, in *European Union Law Review*, 1, 2016;
- CRAIG P., *The Stability, coordination, and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, vol. 37, 2012
- CROCI F., *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020
- CUKANI E., *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni scientifiche italiane, 2021
- CURRERI S., *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019
- CURTI GIALDINO C., *Il documento programmatico di bilancio per il 2019 sotto la lente delle regole europee: prospettive di breve e medio periodo*, in *Federalismi.it*, 24/10/2018
- CURTI GIALDINO C., *Trattato CEE e Trattato di Maastricht sull’Unione europea*, Roma, 1993
- CABRAS D., *L’introduzione del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 2012
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, II ed., Torino, 2018

- CAPONI R., *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Riv.it.dir. pubblico comunitario*, 2010
- CARROZZA P., *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in AA.VV., *Le “nuove” fonti comunitarie*, (a cura di) P. BIANCHI, E. CATELANI ED E. ROSSI, Padova 2006
- CAPUANO D.A., *Il Trattato sul Fiscal Compact*, Senato della Repubblica, dossier del 12 aprile 2012, reperibile sul sito www.senato.it
- CARTABIA M., *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Milano, 1995
- CARTABIA M., *“Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in DUE, 2005
- CARUSO C., *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, in *Diritti comparati*, n.1, 2018
- CASSESE S., (a cura di), *La nuova costituzione economica*, ultima edizione, 2020
- CAVALLINI CADEDU L., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012
- CAVASINO E., *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n.196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto e Conti*, n.1., 2019
- CHESSA O., *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016
- CHESSA O., *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in DPCE online, 2/2020
- CHIEFFI L.L., *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Riv.it. dir. Pubbl. comunitario*, 2005
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, 1974

- CIANCIO A., *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?* in *DPCE online*, 1, 2021
- CIOLLI I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1, 2012
- CUM B., *Parliamentary accountability in multilevel governance: whote role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, 2018
- CRISMANI A., *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Dir.amm.*, 2014
- DEBERRANGER, *Consitutions nationales et costruction commuunautaire*, Paris, 1995
- DEGNI M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in www.federalismi.it, n.26, 2016;
- DEGNI M., *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3, 2018
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.3, 2012
- DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, (a cura) di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, 2011
- DE IOANNA P., *Forma di Governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.3, 2013
- DE IOANNA P., DEGNI M., *Il bilancio è un bene pubblico: Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, Castelvechi, 2017;
- DE IOANNA P., DEGNI M., *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Castelvechi, 2018

- DELLA TORRE G., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, 2013
- DE LUCA P., *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016
- DE WITTE. B. HERITIER.A. TRECHSEL. A.H., *The Euro crisis and the State of European democracy: contributions from the 2012 EUDO dissemination conference*, Firenze, European University Institute, 2013
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, 15 febbraio 2012
- DI GASPARE V. G., *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2019;
- DI GASPARE V.G., *L'art. 81 Cost. novellato: abdicazione della sovranità finanziaria e opacità della manovra di bilancio*, in *Diritto Costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2, 2018
- M. DAWSON, F. DE WITTE, *Eu Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022
- DE BELLIS M., *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 2, 2022
- DECARO C., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, (a cura di) M. PELLEGRINI, Padova, 2016
- D'AMICO M, BIONDI F., (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017;
- DECARO C., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in Aa Vv., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova
- DE MARTINO F.R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015

- DE SADELEER V.N., *The New Architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat- Floated Colossus?* in M.J., 2012
- DE STREEL V.A., *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task*, in M.J., 2013, 336-340
- DE WITTE B., *European Stability Mechanism and Treaty on stability, coordination and governance: role of the EU Institution and consistency with the EU legal order*, in *Challenges of multi-tier governance in the European Union*, 2012
- DE WITTE B., *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011;
- DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Principle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805 ss.;
- DE WITTE B., *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy shift*, in *Common Market Law Review*, Volume 58, Issue 3, 2021
- DELLA CANENA G., *Dalla Contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun*, 2004
- DELLA CANENA G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n.4, 2001
- DELLA CANENA G., *On law and politics in the EU: the rule of law conditionality*, in *IJPL*, 13,1, 2021
- DE GRAUWE P., *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 1993
- DIASAND, L. MIRANDA, *European Parliament involvement in scrutinizing the Recovery and Resilience Facility in European Parliament briefing PE*, 2021, 659-627.
- DI COSTANZO C., *La leale cooperazione interparlamentare*, in *federalismi.it*, 12 settembre 2012

- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Bologna, 2015,
- DE SADELEER V.N., *The New Architecture of the European Economic Governance*, cit., 366.
- DI GASPARE G., SANDULLI A., *La nuova governance economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2, 2022
- DIODATO E., *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014.
- DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir.Unione.eur.*, 2013
- Dossier "Gli orientamenti della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'Ue dell'Ufficio Rapporti con l'UE della Camera dei deputati".
- ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n.234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it,
- ESPOSITO A., *La Cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettiva*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.
- ESPOSITO M., *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei "più uguali"*, in *DPCE-online*, 2, 2020.
- FABBRINI S., *Intergovernmentalism and its Limits. Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in Luiss Guido Carli, SOG-WP1/2013
- FABBRINI S., *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015

- FABBRINI S., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016
- FABBRINI S., *Il PNRR vincolo per migliorare le politiche*, in *Il Sole 24 ore*, 22 novembre 2021
- FABBRINI F., *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022
- FABBRINI F., *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, *16 German law journal*, 2015;
- FABBRINI F., *Governance economica: riforma della regole o consolidamento della capacità fiscale?* in *Centro studi sul federalismo*, Comment n. 251, 2022
- FABBRINI F., *La partita sulla governance economica europea: tre questioni chiave per l'Italia*, in *Centro studi sul federalismo*, Commento n. 265, 2023
- FALSITTA V.E., *Audizione in XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, sul "Programma di lavoro della Commissione per il 2020", "Programma di lavoro adattato 2020 della Commissione" e "Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2020"*, 16 giugno 2020
- FARAGUNA P., *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange e Gauweiler*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2016
- FARAGUNA P., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, 2, 2016
- FASONE C., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011
- FASONE C., *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, VoL.20, n.2, 2014

- FASONE C., *Taking Budgetary Powers Away from National Parliaments? On Parliamentary Prerogatives in the Eurozone Ownership in the Euro Area*, Berlin, Jacques Delors Institute, 2016
- FASONE C., *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE online*, 1, 2016
- FASONE C., LUPO N., *Interparliamentary Cooperation in the composite European Constitution*, Hart, 2016
- FASONE C., *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of the Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 2022
- FASONE C., *I fiscal Council nell'Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell'accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, 2/2021
- FAZIO A., *La banca d'Italia e il Sistema europeo di banche centrali-la convergenza legale, Audizione del Governatore della Banca d'Italia davanti alla Commissione Tesoro, Bilancio e Programmazione economica della Camera dei deputati*, in *Bollettino economico della Banca d'Italia*, febbraio 1998, n. 30
- FILIPPETTA G., *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Oss.cost. AIC*, n.2, 2014
- FROMAGE D., *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, VOL. 40. N.3, 2018
- FERNANDES S. RUBIO E., *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?.*, *Notre Europe Policy Paper*, 51, 2012
- FIORENTINO A., *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste». Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos.leattualità-neldiritto*, n. 2, 2019

- FIORES, *L'europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012
- FISHER LESCANO A., *Human Rights in Times of Austerity Policy. The EU institutions and the conclusion of Memoranda of Understanding*, Legal opinion commissioned by the Chamber of Labour, Vienna, 2014.
- FORELLE C., FIDLER S., *Europe's Origin Sun*, in *Wall Street Journal Europe*, 3 marzo 2010.
- FONTANA G, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quad. cost.*, 2013
- FONTANA O., *Dalla riforma del patto di stabilità e crescita a una capacità fiscale permanente*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commenti, n. 252, 2022.
- F. FRAYESSE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, *op.cit.*, 195 ss;
- FROMAGE D., MARKAKIS M., *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3, 2022, 385
- FRANCESCANGELI A., GIOIA G., *Riforma del Patto di stabilità e crescita e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 1° febbraio 2023
- GABRIELE F., NICO A.M, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015
- S. GAMBINO, (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015

- GIANNITI L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in ASTRID-Rassegna, 2011
- GIUSTINIANI A.Z., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del convegno*, Roma -Camera dei deputati 12-13 maggio 2015, Giuffrè Editore, 2015
- GIUSTINIANI A.Z., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 9.
- GIUSTI M., *Introduzione al tema*, in *Dai Patti di stabilità alla legge di stabilità*, (a cura di) M.L. BASSI, Padova, Cedam, 2004
- GOLD J., *la conditionalità*, IMF, Washington, 1979
- GOULARD S., MONTI M., *La democrazia in Europa: guardare lontano*, Milano, 2012
- GORETTI C., RIZZUTO L., *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Rivista di politica economica*, n.1-3, 2011
- GRABBE H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, in *Int. Political Science Rev.*, 2000, 23 (3)
- GRANITSAS A., *Greek Wow Overhauls on Budget*, in *Wall Street Journal Europe*, 26 ottobre 2009
- GRIGLIO E., *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2013
- GRIGLIO E., *Il protocollo sull’Ufficio Parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2. 2014

- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e 'Guerra delle razze': strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015
- GUAZZAROTTI A., *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, 1, 2023
- HABERMAS J., *The crisis of the European Union in the light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, 2012, 335
- HILLEBRANDT M. – NOVAK S., *Integration without transparency? Reliance on the space to thing in the European Council and Council*, in *Journal of European Integration*, VOL. 38, n.5, 2016
- HAHN H.J., *The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit limits a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, 1998
- HERDEGEN M.J., *Price Stability and Budgetary Restraints in the European Monetary Union: the law as Guardian of Economic Wisdom*, in *C.M.L. Rev.*, 1998
- HOFMANN H.C.H., *Gauweiler and OM: Lesson for EU Public Law and the European Economic and Monetary Union*, 2015
- HUGHES J., SASSE G. E GORDON C., *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement*
- JAMES H., *Making the European monetary Union*, Cambridge, 2012
- JAMES H., *Making the European monetary union: the reasons for the birth of the monetary union*, vox.eu.org, 2012
- JOERGES, C. GLINSKI (a cura di), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance: Authoritarian Managerialism versus democratic governance*, Hart Publishing, 2014
- JOERGES C., *Pereat Iustitia, Fiat Mundus: What is Left of the European Economic Constitution after the OMT-Litigation?*, *ZenTra Working Paper in Transnational Studies*, n. 60/2015

- KIRST N., *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?* in *Euro. Papers*, 2021
- KIPLATRICK C., *Are the Bailouts Immune to EU social challenges because they are not Eu Law?* in *European Constitutional Law Review*, 2014
- KRELINGER V., *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe Institut Jacques Delors*, Policy paper, n. 100, ottobre 2013
- KREILINGER V., *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe Institut Jacques Delors*, Policy Paper, n. 100, ottobre 2013
- GIANNITI L., *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?* in *Documenti IAI*, 2011, 2 ss. del paper;
- GRIMM D., *Die Zukunft der Verfassung II*, Suhrkamp 2012
- IBRIDO R., *L'Unione Bancaria europea. Profili costituzionali*, Giappichelli, 2017
- IBRIDO R., *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *federalismi.it*, 8 marzo 2017
- IONNIS M., *Il deficit sistemico dell'Unione Europea*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 3/2014
- O. ISSING, *The birth of the euro*, Cambridge, 2008
- LANCHESTER. F (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016
- LACNY J., *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – is it all About the Money*, in *Hague J. Rule of Law*, 2021
- LAND L., *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, Lezioni per la Scuola superiore di economia e finanze, Mimeo, Roma, 2014

- LAMFALUSSY A., *Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary Union in Europe*, in *Paper annexed to the Report on Economic and Monetary Union in the European Community (commonly called the Delors Report)*. Committee for the study of Economic and Monetary Union, 1989
- LOSURDO F., *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal Compact*, in A. Cantaro (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue, 2015
- LOUMBERT A., *Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 3, 2012
- LOUBERT A., *Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 3, 2012
- LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?* In *Federalismi.it*, 20/02/2019;
- LUCIANI M., (voce), *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig.disc.pubbl.* Torino, 1990,
- LUCIANI M., *La costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol.dir.*, 1992
- M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, 2022
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina e il sistema delle fonti*, *Il Filangeri, Quaderno 2011(2012)*
- LUPO N., *La Conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. Cost.*, n.1, 2014
- LUPO N., *La conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2014

- LUPO N., *Parlamento e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 12/09/14
- LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n.3, 2014
- LUPO N., *L’ europeizzazione delle forme di governo degli Stati Membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, 2019
- LUPO N., *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019;
- LUPO N., IBRIDO R. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione e Stati membri*, Il Mulino, 2019.
- LUPO N., *La forma di governo, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione composita*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020
- LUPO N., *L’intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 26, 2020;
- LUPO N., *Il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 1,2022, XIII.
- LUPO N., *Next generation EU, cit.*, 742; L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in www.giurcost.org, 2, 2022
- LUPO N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022

- LUPO N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 12 gennaio 2022
- MACCABIANI N, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi.it*, 19, 2014, 15/10/14.
- MACHEDA F., *Dalla crisi dei mutui subprime alla grande crisi finanziaria*, Saggio, Università degli studi di Brescia, 2010,
- MANGIA A., *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*
- MANGIA A., *Il Trattato Mes, la costituzione economica europea e le Costituzioni nazionali*, in A. MANGIA (a cura di), *Mes, l'Europa e il Trattato impossibile*, Morcelliana Scholè, Brescia 2020
- MANZELLA A., *Il vincolo europeo sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Milano, 1992
- MANZELLA A., *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. cost.*, 2003, 273.
- MANZELLA A., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quad. cost.*, 2006.
- MANZELLA A., *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*,
- MANZELLA A., *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in *astrid-online.it*, 22/02/2012
- MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013.
- MANZELLA A., LUPO N., *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014.
- MANZELLA A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019
- MANZELLA A., *La cooperazione interparlamentare nel Trattato internazionale" europeo*, in *Astrid-online*, 22/02/2012;

- MANZELLA A., *Verso un governo parlamentare euronazionale*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, (a cura di) N. LUPO E A. MANZELLA, Giappichelli, Torino, 2014
- MAJOCCHI A., *Revisione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Centro Studi Sul Federalismo*, n. 271- 4 settembre 2023
- C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 2021
- MARKETOU A.I., DEKASTROS M., *A Multilevel Legal Analysis – Reports by Country -Greece, Constitutional Change through Euro Crisis Law*, 16 January 2014, www.eurocrisislaw.eu.eu;
- MARELLI E., *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, Giappichelli, 1997;
- MARRELLA F., *Unione europea, commercio internazionale e diritti umani*, in *Il libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2014
- MARTINICO G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei Parlamenti nel sistema multilivello*, in *Il Fiscal Compact*, G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), Roma, Nuova Cultura, 2012
- F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013
- MERUSI F., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, 19,
- MODIGLIANI V.F., *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, in *Econometrica*, 1944, n. 12
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost*, 1, 2014

- MORRONE A, *Lucciole per niente. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it.*, 20/02/2019
- MORTATI C., *Le forme di governo*, Milano, 1973
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976
- MORTATI C., (voce) *Costituzione dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc.dir.*, Milano, 1962, XI
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4, dicembre 2013
- MOSTACCI E., *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2, 2020
- MOSTACCI E., *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Dir. Pubbl. comp.*, 2020
- MOSTACCI E., *La costituzione finanziaria europea e il paradigma di Pangloss*, in *DPCE*, 1, 2023
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazione istituzionali*, Il mulino, 2012
- NAPOLITANO G., *La nuova governance economica Europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- NATO S, SIMONCINI M., *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*, in *Diritto Costituzionale. rivista quadrimestrale*, 2, 2022,
- NICOLAIDIS K., *European Democracy and its crisis*, in *Journal of Common Market studies*, vol. 51, n. 2, 2013, 351 ss;
- OHOLER C, *The European stability mechanism, the long road to financial stability in the euro area*, in *German Yearbook of International Law*, 2011

- ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, 15/04/2019
- PACE L.F., *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018
- PACE L. F., *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione*, in *Coronavirus e diritto dell'Unione*, in *aisde.eu*, 4 maggio 2020
- PASQUINUCCI D., *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione Europea*, in *Riv. It. Storia. Internaz.*, 2020;
- PEREZ R., *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002
- PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economia*, in *Rivista diritto e società*, 4, 2012
- PEZZINI B., *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1/2020.
- PICCIACCHIA P., *All'alba dell'era Hollande: la via francese alla crisi globale tra speranze e attese di un presidente "normale"*, in *Nomos. Attualità nel diritto*, n. 2, 2012.
- PICCIACCHIA P., *Il Trattato di Lisbona e l'impatto del meccanismo di controllo dei Parlamenti nazionali (EWM) sul principio di sussidiarietà*, in F. LANCHESTER, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, 2016
- PICCIACCHIA P., *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti Nazionali nell'UE*, in *Nomos.leattualitànel diritto*, 1, 2016
- PICCIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene Editore, 2017

- PICIACCHIA P., *La cooperazione interparlamentare nell'Unione Europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, (a cura di) IBRIDO R., LUPO N., Bologna, Il Mulino, 2019
- PINELLI C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004
- PINELLI C., *Conditionality and Enlargement in the light of EU Constitutional Developments*, in *Eur. L. J.*, vol. 10, 3 May 2004
- PINELLI C., voce *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Heidelberg and Oxford University Press, 2009
- PINELLI C C., *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2012;
- PINELLI C C., *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in L. Antonini (a cura), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016
- PINELLI C., *The new regulation on the rule of law conditionality: a controversial tool with some potential*, in *IACL-AIDC Blog* 22 dicembre 2020
- PISANESCHI A., *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia. Considerazioni sulle conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Federalismi.it*, 2014;
- PISANESCHI A., *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in www.federalismi.it.
- PITRUZZELLA G., *La Costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *federalismi.it*;

- PREDIERI A., *Non solo di euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997.
- PREDIERI A., *L'Unione economica e monetaria*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 1999. La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000
- PRETEROSSO G., *Potere*, Roma-Bari, 2007
- QUAGLIA L., *The Regulatory Response of the European Union to the Global Financial Crisis*, in R. Mayntz (a cura di), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt, 2012, 171 ss;
- REINHART C.M., ROGOFF K.S., *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, 2009
- RIDOLA P., “*Karlsruhe locuta causa finita?*” *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012
- RIDOLA P., *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, in *Nomos*, 5/2018
- RIZZONI G., *Il “semestre europeo fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*,
- RIZZONI G., *National Parliaments' Role in the European Semester: A Comparative survey*, Relazione al Seminario Eudo “*The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the Eu*”, Firenze – 23 Marzo 2012
- RIVOSECCHI G., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur.it*, 2005.

- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, 2007
- RIVOSECCHI G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, n.1/2012
- RIVOSECCHI G., *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n.3, 2012
- RIVOSECCHI G., *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione Europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2018
- RIVOSECCHI G., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia. Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" – Firenze, 16-17 novembre 2018*, in *Rivista AIC* 3/2019
- RIVOSECCHI G. *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancanza giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione (16 settembre 2004)*, in www.archivio.rivistaaic.it
- RIVOSECCHI G., *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n.1, 2019
- RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio, tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il Bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2020
- ROSA F., *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, n.2/2020

- ROSSI L.S., *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata dell'UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2013
- RUFFERT M., *Europarecht und Verfassungsrecht: Verfassungskonformität von ESM-Vertrag und Fiskalpact, einstweiliger Rechtsschutz*, in *Juristische Shulung*, 2012.
- RUFFERT M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011
- G. RUFFOLO, *Euro e patto di stabilità*, in *La Costituzione europea. Luci e ombre*, (a cura di) A. Mosca, Bologna, Il Mulino, 2006
- SAITTO F., *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, 2015
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013
- SALAZAR C., *Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC: Crisi economica e diritti fondamentali*, In *Rivista AIC*, 4, 2013;
- SALMONI F., *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e costituzione*, Cedam, 2019
- SALMONI F., *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021
- SALMONI F., *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021
- SALMONI F., *Recovery fund: le risorse proprie europee di fronte alla Costituzione*, in (a cura di) MOSTACCI. E e SOMMA. A., *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, 2021.
- SALMONI F., *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022

- SALMONI F., *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?* in *Rivista AIC*, 3, 2022.
- SALMONI F., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?* in *Rivista Aic*, 3, 2022
- SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 2020.
- SANGIOVANNI A., *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2), 2013
- SAVONA, *Ma ora si cambi il Patto*, in *Il Sole-24 ore*, 6 luglio 2004
- SCHIMMELFENNING F., SCHOLTZ H, *EU democracy promotion in the European neighbourhood: Political conditionality, economic development and transitional exchange*, in *European Union Politics*, 9(2), 2008
- SCHMIDT S.K., *A sense of déjà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict*, in *German Law Journal*, vol. 14, n.1, 2013
- SCIARRA S, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv.it.dir.lav.*, 3, 2017
- SCIORTINO A., *Il ruolo dei parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance economica europea*, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di Diritto pubblico*, n. 3, 2012
- SCIORTINO A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»*, in *Federalismi.it*, 28 luglio, 2021
- SCIORTINO A., *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *AIC*, lettera 7/2023
- SIKERA A., MANZETTI V., *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *Federalismi.it*, 26, 2016

- SOMEK A., *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, Vol.21, n.3, 2015
- SOMMA A., *La dittatura dello spread: Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014
- SOMMA A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016
- SOMMA A., *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020
- SOMMA A., *Rapporto di debito e governance europea*, in *economiapolitica.it*, 24 aprile 2020
- SOMMA A., *Quando l'Europa tradì sé stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, La terza, 2021
- SOMMA A., *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformabile*, in E. Mostacci, A. Somma (a cura di), *Dopo la crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Rogas, Roma, 2021, 236 ss.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo" più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 2011
- STEINBACH A., *All's Well that Ends Well? Crisis Policy after the German Constitutional Court's Ruling in Gauweiler*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017
- STOKKE O., *Aid and Political Conditionality*, London, 1995
- STREECK W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- TALARICO E., *La governance multilivello della finanza pubblica e la ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo*, in (a

cura di) F. LANCHESTER, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*

- TANI G., *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.
- TAKIS T., NAPOLEON X, *A Legal Analysis of the Gauweiler Case*, in F. Fabbrini (a cura di), *The European Court of Justice, the European Central Bank and the Supremacy of EU law, Special Issue 23 Maastricht Journal of European e Comparative law*, 1, 2013
- TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, *gruppodipisa.it*, 2012;
- TESTA L., *Dall'appropriation clause del diritto del bilancio moderno alla flexibility del diritto del bilancio post-moderno: brevi note sulla rimodulazione della spesa pubblica e sui suoi limiti*, in *DPCE online*, 2/2020
- TIZZANO A., *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999
- TIZZANO A., *L'atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro.it*, 1989
- TONTI V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economia*, Giappichelli, 2018.
- TOSATO G.L., *L'Unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Giappichelli, Torino, 1999
- TOSATO G.L., *Dal mercato comune all'Unione economica e monetaria*, in G.L. Tosato (a cura di), *L'Unione economica e monetaria e l'euro: aspetti giuridici e istituzionali: studio introduttivo e materiali di base*, Torino, 1999
- TOSATO G.L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangeri*, 2011

- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 2014
- TOSATO G.L., *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *Luiss SEP. Policy Brief*, 2020,
- TOSI D.E., *Emergenza Covid e processo di integrazione europea: alcune riflessioni in ordine alla 'questione' del territorio dell'Unione*, in *DPCE online*, 2/2020
- TREMONTI G., *Uscita di sicurezza*, Milano, Rizzoli, 2012
- TRIDIMAS T., *Editorial Note, Recovery Plan and Rule of Law Conditionality. A New Era Beckons?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 16, 2020, XVI.
- TUORI K., TUORI K., *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014
- URBINATI N., *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. Ignazi, N. Urbinati (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020
- VON BOGDANDY A., *Founding Principles*, in A. Von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional law*, 2nd ed., Hart-Beck-Nomos, Oxford, 2009
- VON BOGDANDY A., Spiejer L.D., *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019
- VERDE P A., *Un'iniezione di flessibilità del Patto UE*, in *Il Sole-24 ore*, 8 luglio 2004.
- VITERBO A., *Legal and accountability: issues arising from the ECB'S conditionality*, in *European Papers*, 2016

- WALKER M., FORELLE C., BLACKSTONE B., *Currency Union Teetering, 'Mr. Euro' is Forced to Act*, in *Wall street journal Europe*, 24 settembre 2010
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, trad.ita., (a cura di) F. Martines, Bologna, Il Mulino, 2003;
- WENDEL M., *Judicial Restreint and the Return in Opennes: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal treaty of 12 september 2012*, in *German Law Journal*, vo. 14, n. 1. 2013
- ZALEWSKA M., GSTREIN O.J., *National Parliaments and their Role in European Integration: the EU's Democratic deficit I, Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, in *Bruges Political Research Papers. Cahiers de recherche politique de Bruges*, n. 28, February, 2013, 1.
- ZANGER S., *Good governance and European aid. The impact of political conditionality*, in *European Union Politics*, 1(3), 2000;
- ZHONG, *The last hawk in Europe*, in *Wall street Journal Europe*, 28 giugno 2012.