

ADRIANA CIANCIO\*

## Il controllo democratico sulla manovra di bilancio allo *stress test* della nuova *governance* economica europea\*\*

ABSTRACT (EN): The paper assesses the recent changes to EU financial rules, highlighting their discrepancies with respect to the objective of revitalizing national sovereignty in the area of public governance of economy. A main focus is given to the crisis of the traditional model of democratic control on the state budget which does not seem adequately compensated at the supranational level through the intervention of the EU Parliament. It follows that the sole amendment of secondary legislation proves insufficient unless an adequate revision of EU primary law.

ABSTRACT (IT): Lo scritto esamina la recente modifica delle norme europee di *governance* finanziaria evidenziandone le discrasie rispetto all'obiettivo di rivitalizzare la sovranità nazionale in tema di governo pubblico dell'economia. Particolare attenzione è rivolta alla crisi del tradizionale modello statale di controllo democratico sulla manovra di bilancio che non pare trovare adeguata compensazione sul piano sovranazionale attraverso l'intervento del Parlamento europeo. Se ne deduce l'insufficienza della modifica del solo diritto derivato in mancanza di adeguata revisione del diritto primario.

SOMMARIO: 1. Premessa: la modifica delle regole europee di finanza pubblica. – 2. Il nuovo “braccio preventivo”, in sintesi. – 3. Primi nodi problematici di compatibilità costituzionale. – 4. Il metodo della negoziazione e l'esperienza del PNRR. – 5. La “centralità parlamentare” alla prova della *governance* finanziaria europea. – 6. Verso un nuovo modello euro-unitario di legittimazione democratica? – 7. Un'alternativa fragile e la via maestra della riforma del diritto europeo primario.

### 1. Premessa: la modifica delle regole europee di finanza pubblica

Le nuove regole di finanza pubblica europea, sin dal loro preannuncio nel novembre 2022<sup>1</sup>, hanno acceso un intenso dibattito tra i commentatori per le rilevanti ricadute nell'ordinamento interno, non solo sotto il profilo strettamente contabile, ma anche nell'ottica, più squisitamente

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Catania.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riprende e sviluppa la Relazione svolta dall'A. al Convegno “Partecipazione e trasparenza dell'azione della P.A. in materia finanziaria tra ordinamento europeo e sistema nazionale” (Catania-Dipartimento di Giurisprudenza, 21 marzo 2025), inserendosi tra le attività di ricerca svolte nell'ambito del PRIN 2022 “Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell'Unione europea” (Coordinatore nazionale, Prof.ssa E. D'Alterio).

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE, COM (2022) 583 *final*, Bruxelles, 9.11.2022.

costituzionalistica<sup>2</sup>, circa la dubbia compatibilità con principi e istituti della Carta fondamentale<sup>3</sup>.

Si tratta di un pacchetto di misure approvate il 29 aprile 2024, che ha preso corpo in due regolamenti e una direttiva<sup>4</sup>, nel loro complesso orientate a ridefinire il quadro generale della *governance* fiscale dell'UE allo scopo di garantire una sostenibilità della finanza pubblica più virtuosa e in forme meno recessive, attraverso l'introduzione, sostanzialmente, di un unico parametro di sorveglianza, individuato nella c.d. regola della spesa. Si va in tal modo ad incidere sulle disposizioni del *six-pack* e del *two-pack*, che disciplinavano gli strumenti di *governance* economica prima dell'ultima riforma, con ampie ripercussioni sul "semestre europeo".

L'occasione è stata fornita dalla reintroduzione della procedura sui deficit eccessivi, sospesa allo scoppio della pandemia di Covid-19, che aveva determinato il ricorso alla c.d. "general escape clause"<sup>5</sup>, con la connessa sospensione del Patto di stabilità e crescita (PSC)<sup>6</sup>, il quale, assecondando le politiche di austerità pretese (e ottenute) dalla Germania sin dal 1997, era da subito apparso tutto proteso alla sostenibilità, "dimenticandosi della crescita" – come pure è stato acutamente osservato<sup>7</sup> – e come, d'altra parte, era chiaramente emerso già durante la crisi economico-finanziaria che aveva colpito la UE nella prima decade del XXI secolo, quando le norme originarie vennero ulteriormente irrigidite<sup>8</sup>.

Il nuovo quadro regolatorio, invece, nelle intenzioni mira a coniugare sostenibilità del debito e crescita, puntando su riforme e investimenti, ma differenziando gli Stati membri in relazione al livello dei rispettivi deficit, sia pur senza andare a modificare i Trattati vigenti. Restano, dunque, invariati i parametri di riferimento del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% per il rapporto debito pubblico/PIL fissati a Maastricht. Viene invece superata la "famigerata" regola del ventesimo all'anno di riduzione dell'eccesso di debito/PIL, che, introdotta nel 2011, si era rivelata troppo rigorosa per alcuni Stati, dimostrando, dunque, effetti pro-ciclici.

---

<sup>2</sup> In tal senso, da ultimo, anche C. FORTE – M. PIERONI, *Nuova governance europea, costituzione e ordinamento interno: ulteriori spunti di riflessione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2025.

<sup>3</sup> Cfr., in rapida rassegna, A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Lettere AIC 2021-2024*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 249-250.

<sup>4</sup> Cfr. il Reg. (UE) 1263/2024 (c.d. "braccio preventivo"); il Reg. (UE) 1264/2024 (c.d. "braccio correttivo") e la Dir. (UE) 2024/1265 (da recepire entro il 31 dicembre 2025), tutti entrati in vigore il 30 aprile 2024.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, COM (2020) 123 final, del 20 marzo 2020, su cui cfr., tra gli altri, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo (provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 4, 2020, p. 766.

<sup>6</sup> Su cui, per tutti, G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e Scienza delle finanze*, n. 1, 2001, pp. 559 ss.

<sup>7</sup> Così S. MANGIAMELI, *Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2021, p. 561.

<sup>8</sup> Sulla nascita della crisi finanziaria negli USA prima, sul suo approdo in Europa, poi, e sulle conseguenti risposte all'insegna dell'austerità varate dalla UE cfr., per tutti, S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, pp. 5 ss.

## 2. Il nuovo “braccio preventivo”, in sintesi

Più nello specifico (per quanto in sintesi)<sup>9</sup>, la riforma investe anzitutto il c.d. “braccio preventivo”, con cui, alla luce delle modifiche, si individua una programmazione di bilancio degli Stati membri orientata al medio termine, che tiene conto sia della situazione economico-finanziaria e dei rischi di ciascuno Stato (con particolare riguardo all’entità dell’indebitamento), sia delle sfide che attendono l’UE nel suo complesso. Vengono, pertanto, confermati gli obiettivi della crescita sostenibile ed inclusiva, di occupazione, resilienza e controllo preventivo sul debito condivisi a livello europeo, ma si modifica il modello di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, puntando primariamente a garantire la sostenibilità del debito statale.

È stato, infatti, individuato un percorso di risanamento che fa adesso perno sul citato nuovo indicatore “unico” della spesa primaria netta<sup>10</sup>, incentivando al contempo la programmazione di riforme e investimenti da realizzare in un tempo definito, allo scopo, oltre che di garantire la sostenibilità della finanza pubblica, anche di migliorare la resilienza socio-economica di ciascuno Stato. E ciò nell’ormai acquisita consapevolezza che gli *shock* che si verificano in un Paese finiscono per avere ripercussioni su tutta l’eurozona e, più ampiamente, sull’intera Unione.

A tal fine, gli Stati devono presentare un piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine (PSB) in 4 o 5 anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, preordinato ad una riduzione graduale del debito pubblico. A tal fine, per ciascun Paese viene definito, per mezzo della cd. *Debt sustainability analysis* – DSA (sulla quale si tornerà a breve) l’obiettivo di saldo strutturale da conseguire attraverso il contenimento della spesa primaria nell’arco temporale del PSB, il quale, una volta approvato dal Consiglio, non potrà venir modificato per tutto il periodo considerato. A meno che in questo frangente non si verificano circostanze imprevedibili che ne impediscano l’attuazione, nel qual caso occorrerà ridefinire un nuovo Piano da sottoporre alla medesima procedura. Analogamente, l’approvazione del Consiglio è richiesta anche in caso di attivazione della clausola di salvaguardia specifica, prevista al fine di consentire temporanee deviazioni dal percorso di risanamento concordato in caso di circostanze eccezionali, indipendenti dalla politica dei Governi<sup>11</sup>. Essa, quindi, va ad affiancarsi alla “clausola di salvaguardia generale”, mantenuta anche nel nuovo quadro regolatorio per l’eventualità di eventi straordinari che colpiscano l’eurozona o anche l’intera UE nel suo complesso<sup>12</sup>.

Gli Stati, peraltro, hanno la possibilità di prolungare il periodo di risanamento fiscale fino ad un massimo di 7 anni, subordinatamente, tuttavia, all’impegno di realizzare riforme e

<sup>9</sup> Per un’analisi più dettagliata, v. R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2024, pp. 49 ss., spec. pp. 54 ss.

<sup>10</sup> Al netto, cioè, fra l’altro, degli interessi sul debito e delle entrate straordinarie, ai sensi di quanto stabilito nell’art. 2.2 del Reg. (UE) 1263/2024, cit.

<sup>11</sup> Art. 26, Reg. (UE) 1263/2024, cit.

<sup>12</sup> Art. 25, Reg. (UE) 1263/2024, cit.

investimenti pubblici aggiuntivi in grado di rispondere alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo e le priorità comuni della UE. Ciò che è puntualmente avvenuto per l'Italia.

Ed è grazie a questa sorta di istituzionalizzazione di un modello, a ben vedere, già inaugurato con il NGEU-PNRR<sup>13</sup>, quale metodo di interazione tra piano sovranazionale e livello statale<sup>14</sup>, oltre alla citata suddivisione degli Stati membri in base alla solidità finanziaria di ciascuno, che si dovrebbe poter ovviare a quell'eccessiva rigidità che aveva connotato sin dall'esordio della moneta unica il funzionamento dell'UEM, a maggior ragione dopo gli inasprimenti ai vincoli di bilancio introdotti con i c.d. Trattati "a latere", stipulati per far fronte alla già richiamata crisi economico-finanziaria degli inizi del XXI secolo<sup>15</sup>.

### 3. Primi nodi problematici di compatibilità costituzionale

Com'è noto, tra tali irrigidimenti anche l'adozione del *Fiscal Compact*, che aveva comportato (art. 3.2) anche significative revisioni costituzionali, quali quelle adottate in Italia con la legge cost. n. 1 del 20 aprile 2012, che, modificando gli artt. 81, 97 e 119 Cost., ha introdotto la regola dell'equilibrio di bilancio con riferimento, rispettivamente, allo Stato e alle altre pubbliche amministrazioni, regionali e locali<sup>16</sup>.

Da qui inizialmente il sospetto di incompatibilità del preannunciato nuovo quadro finanziario, una volta abbandonato quell'equilibrio di saldo strutturale che aveva costituito il perno dell'architettura finanziaria del 2012 – europea e, di conseguenza, anche nazionale – a favore del richiamato indicatore unico della spesa primaria netta. Un dubbio di conciliabilità tanto più evidente in relazione al I comma dell'art. 97 laddove esso fa ora espresso riferimento alla necessaria coerenza con i vincoli posti dalla UE.

<sup>13</sup> Così anche G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Mulino*, n. 2, 2024, p. 114; e L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025, spec. pp. 428 ss.

<sup>14</sup> Lo definisce un vero e proprio nuovo "metodo di governo" N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729 ss., che si collocherebbe a metà strada tra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo, come precisato in ID., *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2024, pp. 170 ss.

<sup>15</sup> Nell'ormai sterminata letteratura, anche italiana, sul tema cfr., almeno, L. S. ROSSI, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 293 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 383 ss.; G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Nuova Cultura, Roma, 2012, pp. 15 ss.; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in A. ADINOLFI - M. VELLANO (a cura di), *La riforma del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 29 ss.; nonché i contributi raccolti nel volume S. MANGIAMELI (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, Cham, 2017.

<sup>16</sup> Per maggiori approfondimenti in proposito, cfr., *ex pluribus*, P. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, n. 3, 2013; e, più di recente, anche L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti clausole europee introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2023, pp. 309 ss.

Al di là di generosi sforzi interpretativi<sup>17</sup>, volti a intendere il concetto di equilibrio strutturale riferibile alla regola della spesa, si era inizialmente pure ventilata la necessità di procedere addirittura a ulteriori riforme per adeguare il testo della Costituzione alle nuove regole sovranazionali<sup>18</sup>. Un'esigenza tanto più avvertita con riferimento al secondo comma dell'art. 81, che, introducendo il ricorso all'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo come eccezione rispetto alla regola generale (sancita nel primo comma) dell'equilibrio, resterebbe privo di senso una volta abbandonato quest'ultimo quale termine di riferimento<sup>19</sup>.

A ciò si aggiungono le perplessità derivanti dall'immodificabilità prevista adesso a livello europeo del PSB per tutto il periodo della sua vigenza in rapporto a quanto stabilito dal novellato art. 81, in entrambi i commi citati<sup>20</sup>, e, cioè, sia allorché la disposizione precisa che il principio dell'equilibrio di bilancio debba venir assicurato "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (I comma), sia allorché essa introduce la testé richiamata possibilità di ricorso all'indebitamento proprio all'esclusivo fine di "considerare gli effetti" del medesimo ciclo (II comma). Tali riferimenti, infatti, consentirebbero allo Stato di adottare politiche anticicliche (sia pur subordinatamente ad autorizzazione parlamentare, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere) per contrastare appunto le fasi avverse, come precisato pure dal Giudice costituzionale<sup>21</sup>.

Non potendo in questa sede approfondire le ulteriori ricadute delle nuove regole europee sulla legge n. 243 del 2012 di attuazione della citata riforma costituzionale, né i riflessi, sia pur marginali, sulla legge l. n. 196 del 2009 (e successive modifiche) sulla contabilità dello Stato<sup>22</sup>, è tuttavia opportuno avvertire che i segnalati dubbi di compatibilità costituzionale hanno pure dato luogo a un'indagine conoscitiva in Parlamento, nel corso della quale è stata in generale appurata la tendenziale continuità tra l'assetto attuale e quello previgente.

In particolare, da un lato, il saldo (e, cioè, la misura di quell'equilibrio tra entrate e spese al cui presidio è finalizzata la normativa interna anche di rango costituzionale) sostanzialmente deriva automaticamente da una variazione della spesa calcolata tenendo conto (tra l'altro) della manovra discrezionale dell'entrata. Sicché da questo punto di vista appare plausibile che i due percorsi – relativi, rispettivamente, al saldo e alla spesa netta così determinata – si possano considerare allineati, almeno *ex ante*, tanto in relazione alla definizione del piano, quanto con riferimento alla successiva fase di monitoraggio<sup>23</sup>. Dall'altro lato, il nuovo *framework* normativo

---

<sup>17</sup> Cfr. C. FORTE, *Il nuovo quadro di regole europee in materia di finanza pubblica: possibili riflessi nell'ordinamento interno*, in *Lettere AIC 2021-2024*, cit., p. 256.

<sup>18</sup> Di diverso avviso N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Diritti comparati*, 6 giugno 2024.

<sup>19</sup> Cfr. C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 222 ss.

<sup>20</sup> Cfr. F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022, pp. IX ss.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sent. 17 maggio 2018, n. 101, Punto 6.2.1 *Cons. dir.*

<sup>22</sup> Per approfondimenti su entrambi gli aspetti si rinvia ancora a C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea*, cit., pp. 228 ss.

<sup>23</sup> In tal senso la Corte dei conti, SS. RR., in sede di controllo, delibera n. 37/SSRRCO/AUD/2024, *Audizione nell'ambito dell'«Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di*

complessivamente considerato rimarrebbe “calibrato sul rispetto degli obiettivi finali di non superamento del disavanzo e del debito pubblico rispetto ai valori di riferimento”<sup>24</sup>. E ciò “a conferma del fatto che la logica del nuovo quadro di regole rimane incentrata sul perseguimento del fine ultimo di un andamento sostenibile del debito pubblico di ciascuno Stato” ed è, pertanto, in linea con il nuovo art. 97, I co., Cost.

Infine, ma non per ultimo, il nuovo quadro regolatorio consentirebbe comunque di considerare in qualche modo preservato il principio dell’annualità (su cui fa perno la Costituzione ai sensi del 4 comma dell’art. 81) in quanto, nell’ambito del percorso pluriennale di risanamento del disavanzo concordato con la Commissione UE, verrebbero comunque fissati vincoli riferiti a ciascun anno del percorso complessivo. Per quanto vada ribadito che, nella nuova logica, si privilegia il raggiungimento degli obiettivi finali in un arco temporale pluriennale, sia pur cadenzato in tappe intermedie di durata annuale<sup>25</sup>.

#### **4. Il metodo della negoziazione e l’esperienza del PNRR**

Il vero punto cruciale, nell’ottica costituzionalistica, restano piuttosto le accennate modalità di definizione del piano nazionale, sulla base di una negoziazione tra singolo Stato membro e Commissione UE, la quale alla fine formulerà la proposta da sottoporre al Consiglio, chiamato – come anticipato – all’approvazione finale del piano concordato. Tali nuovi percorsi di risanamento – si è già detto – dovrebbero soddisfare l’auspicata esigenza di maggiore elasticità delle regole sovranazionali di coordinamento finanziario, in modo da rispondere meglio alle differenti situazioni economiche di ciascuno Stato.

In tal modo la *governance* europea abbandonerebbe finalmente un piano astratto e ideale, basato su austerità e rigore, che – com’è noto e come già ricordato – aveva dato ampia prova di inadeguatezza tra il 2010 e il 2015. E tale flessibilità, nelle dichiarazioni della Commissione, ridarebbe altresì un nuovo slancio alla sovranità ritenuta degli Stati in tema di politica economica, soprattutto in confronto con il passato recente in cui essa sembrava essere stata fortemente compromessa, se non del tutto espropriata.

A tal proposito, possono pure menzionarsi le misure di politica monetaria c.d. “non convenzionali” assunte dalla BCE quale unico attore europeo in grado di agire efficacemente a placare l’ansia dei mercati in fibrillazione (prima con il preannuncio dell’“OMT” e, poi, con il lancio del “QE”) durante la famigerata (e più volte richiamata) crisi finanziaria. Programmi (dei quali il primo mai realizzato in concreto, ma nemmeno formalmente abbandonato) entrambi – come si ricorderà – fortemente contestati in quanto ritenuti “*ultra vires*”, per essersi (presuntivamente) spinti oltre i limiti della politica monetaria attribuita alla Banca di Francoforte con la conseguente invasione di campo della politica economica degli Stati. Ciò ha

---

*bilancio in relazione alla riforma della Governance economica europea*, 7 maggio 2024, richiamata da C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 5, 2024, pp. 56 ss.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Così ancora la Corte dei conti nella citata audizione parlamentare del 7 maggio 2024, come riferita ancora da C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee*, cit., p. 61 anche in nt. 10.

dato adito a reiterate censure soprattutto da parte dal Tribunale costituzionale tedesco<sup>26</sup>, il quale, peraltro, in tempi più recenti, era intervenuto inizialmente a dubitare pure della legittimità degli aiuti varati a livello europeo per contrastare le conseguenze economiche della crisi pandemica, quantomeno fino all'ottenuta precisazione che questi ultimi fossero davvero soltanto temporanei<sup>27</sup>.

E, tuttavia, vi sono forti perplessità sull'idoneità delle nuove regole finanziarie a rilanciare l'effettiva *national ownership* (come viene definita dalla Commissione) dei Paesi membri per ciò che concerne la formulazione dei piani strutturali di bilancio. Invero, si evidenzia l'esaltazione che ne consegue del ruolo condizionante sia della Commissione, sia del Consiglio, in grado di intervenire concretamente nella politica economica di ciascuno Stato, oltre le formali attribuzioni dei Trattati, anche più di quanto non sia avvenuto finora<sup>28</sup>.

È stato, al riguardo, anzitutto rilevato che con le nuove regole i vincoli che la UE pone in capo agli Stati membri finirebbero per transitare dal piano meramente quantitativo ad uno anche qualitativo, considerato che i Piani nazionali dovrebbero comprendere misure fiscali, programmi di riforme e investimenti predeterminati a livello sovranazionale, i quali potrebbero anche non coincidere con le effettive priorità dei singoli Stati<sup>29</sup>. D'altra parte, per quanto tale ingerenza della Commissione sulle manovre nazionali di correzione del debito e di rilancio degli investimenti rinvenga – come anticipato – un precedente significativo nei Piani nazionali di ripresa e resilienza<sup>30</sup>, la grande differenza rispetto a tale recente esempio risiede nella circostanza

---

<sup>26</sup> In tal senso, resta emblematico il caso aperto col rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE operato dal Giudice costituzionale tedesco in ordine alla presunta incompatibilità con i Trattati del programma OMT poi risolto (con la decisione del BVerfG in cause riunite 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 del 21 giugno 2016) in linea con i pronunciamenti resi sul punto dalla Corte di giustizia nel senso della legittimità anche di tali operazioni di politica monetaria, per così dire, “non convenzionali”, cfr. CGE, Grande Sez., sent. 16 giugno 2015 in causa C62/14, annotata, fra molti, anche da 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 *Federalismi.it*, n. 13, 2015. Più di recente, poi, non può dimenticarsi l'altrettanto celebre caso “Weiss” esploso a seguito della famigerata decisione del 5 maggio 2020, cfr. BVerfG 5 May 2020, 2 BvR 859/15, anch'essa commentata da una vastissima letteratura, di cui non è possibile dare compiuto conto in questa sede, sicché sia consentito far limitato rinvio a A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020 ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

<sup>27</sup> Si fa qui riferimento all'iniziale decisione del *Bundesverfassungsgericht* di sospendere la ratifica da parte della Germania della Decisione sulle c.d. risorse proprie (Decisione del Consiglio EU- Euratom, 2020/2053 del 14 dicembre 2020), cfr. BVerfG, 26 Marzo 2021, 2 BvR 547/21, su cui, se si vuole, anche A. CIANCIO, *Shaping the Social Dimension of the EU. Lessons from the Pandemic Crisis*, in G. GIANNONE CODIGLIONE – L. PIERDOMINICI (a cura di), *Comparative Law in Times of Emergencies*, RomaTre Press, Roma, 2022, pp. 534 ss.; e ID., *La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, numero speciale di *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 268.

<sup>28</sup> Osservava già A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 9, come il c.d. “dialogo economico” fosse divenuto la “più rilevante incursione dell'Unione nella sovranità parlamentare nazionale”.

<sup>29</sup> Così F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., p. X.

<sup>30</sup> Mette in luce come tale spostamento dell'intervento europeo al piano “anche” qualitativo non sia in realtà nuovo, essendosi già in parte realizzato in precedenza, con conseguente modifica della natura stessa del semestre europeo, L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea*, cit., pp. 431 ss.

che in quel caso sono le risorse europee messe a disposizione degli Stati membri, che, da un lato, garantiscono il rispetto del Piano da parte di ciascuno e, dall'altro e correlativamente, legittimano, in un certo senso, l'intervento pervasivo delle istituzioni UE nella loro definizione, oltre che nel periodico monitoraggio circa la loro attuazione<sup>31</sup>.

Risalta, in particolare, l'enorme potere della Commissione in sede di fissazione delle modalità di valutazione della sostenibilità del debito, attraverso la citata DSA, la quale – basandosi su un ventaglio di stress test e di analisi (relative, ad esempio, alla crescita nominale del PIL e ai tassi di cambio nominali)<sup>32</sup> uguale per tutti gli Stati – non è oggetto di negoziazione, incidendo, dunque, pesantemente sul “potere contrattuale”, per dir così, di ciascun Paese, specialmente di quelli fortemente indebitati. Nei confronti degli Stati a più alto deficit infatti, le indicazioni della Commissione prendono corpo in una “traiettoria di riferimento” rigidamente vincolante, a differenza dei Paesi più virtuosi rispetto ai quali tali indicazioni assumono la conformazione di “informazioni tecniche”, ossia di semplici “linee guida”, oltretutto a richiesta del singolo Stato.

Da qui, persino il dubbio sulla tenuta del principio di parità fra gli Stati (art. 4.2 TUE), di cui in qualche modo devono essersi rese conto le stesse istituzioni europee giacché è stato previsto che, nel mese precedente la trasmissione di tali indicazioni, la Commissione possa venir richiesta di uno scambio tecnico al fine di discutere “le informazioni statistiche disponibili e le prospettive economiche e di bilancio” di ciascuno Stato<sup>33</sup>.

Si tratta comunque di indicazioni, più o meno vincolanti – va ribadito – che vengono formulate dalla Commissione, ossia, dall'organo dell'esecutivo UE più “comunitario” e indipendente dalle influenze politiche nazionali (a parte la Banca centrale), a differenza del Consiglio, composto da rappresentanti dei Governi degli Stati membri, e dunque esposti a quelle forme di responsabilità politica per essi previste nel secondo comma dell'art. 10 TUE.

## 5. La “centralità parlamentare” alla prova della *governance* finanziaria europea

Tali considerazioni vanno dunque ad aggravare i dubbi già espressi circa la progressiva spoliazione sostanziale della funzione del Parlamento in sede di manovra di bilancio a favore di un rafforzamento degli esecutivi, anche (e soprattutto) sovranazionale, giacché da tempo la sessione di bilancio appare condizionata dai tempi e dalle indicazioni dettati nell'ambito del “semestre europeo”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Come sottolinea M. BORDIGNON, *Europa: ecco le nuove regole fiscali*, in *Lawoce.info* del 15 novembre 2022. In senso conforme, anche L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea*, *op. cit.*, pp. 434 ss.

<sup>32</sup> Più in dettaglio, in posizione critica, cfr. D. GUARASCIO - F. ZEZZA, *Un'analisi critica della proposta di riforma delle regole fiscali europee*, in *Eticaeconomia.it*, 18 dicembre 2022, pp. 3 ss.

<sup>33</sup> Art. 9.2 Reg. 2024-1263, *cit.*

<sup>34</sup> Specificamente sul punto, per tutti, F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 1 ss.; e, in prospettiva comparata, G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

Il tema è già stato largamente approfondito dalla dottrina costituzionalistica quantomeno con riferimento al previgente quadro normativo<sup>35</sup>. Ed è stata, pertanto, già abbondantemente messa in luce, anzitutto sul piano interno, la conseguente deviazione nel funzionamento della forma di governo, imperniata sulla centralità parlamentare, a tutto vantaggio del Governo, in virtù di uno spostamento del baricentro dell'equilibrio politico dall'organo legislativo all'esecutivo, di cui è apparso segnale evidente la sempre maggiore compressione dei tempi di discussione e approvazione della legge di bilancio, al punto da dare avvio ad un sostanziale di monocameralismo di fatto, cui non ha potuto (o voluto) porre argine nemmeno la Corte costituzionale<sup>36</sup>.

Oggi si assiste in modo ancor più pernicioso ad un travalicamento dei confini segnati in Costituzione non solo per ciò che concerne i connotati distintivi del regime parlamentare, che assegna alla legge di bilancio la funzione di indirizzo<sup>37</sup> e controllo politico<sup>38</sup> sulla manovra economico-finanziaria del Governo, ma ancora più a monte, della stessa forma di stato di stampo democratico-rappresentativo<sup>39</sup>. Non vi sarebbe invero necessità di scomodare l'antico assunto "*no taxation without representation*" per aver chiaro il ruolo centrale assegnato all'organo immediatamente rappresentativo anche nell'attuale sistema costituzionale attraverso l'approvazione del bilancio con legge dello Stato<sup>40</sup>.

Una centralità/sovranità del Parlamento nazionale, che appare fortemente compromessa a fronte della sottoscrizione per il medio/lungo periodo (dai 4 ai 7 anni, a seconda dei casi) di un Patto concordato dai due esecutivi, sovranazionale per il tramite della Commissione, e, nazionale con l'intervento del Governo, senza peraltro la possibilità di sostanziali aggiustamenti

---

<sup>35</sup> Per maggiori approfondimenti cfr. G. CHIARA, *Diritto del bilancio e Costituzione*, Torre, Catania, 2023, spec. pp. 283 ss., ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

<sup>36</sup> Il riferimento è anzitutto al noto conflitto di attribuzione sollevato da alcuni senatori del gruppo parlamentare del PD nei confronti del Governo, poi dichiarato inammissibile da Corte cost., ord. n. 17 del 2019, ampiamente criticata in dottrina sotto molteplici profili. Tralasciando in questa sede quelli che attengono alla legittimazione soggettiva, specificamente sul punto della compressione dei tempi di esame e discussione della legge di bilancio, cfr., *ex multis*, E. ROSSI, *L'ordinanza n.17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali Rassegna*, n. II, 2019, pp. 165 ss.; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019; G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, *ivi*; e G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, *ivi*. Sul carattere necessariamente compromissorio dell'ordinanza, v., poi, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019. Non difforme, poi, anche Corte cost., ord. n. 60 del 2020.

<sup>37</sup> Sulla legge di bilancio come atto di indirizzo politico resta attuale la lezione di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 1992, pp. 373 ss.

<sup>38</sup> Da ultimo, sottolinea la spettanza alle Camere della funzione di controllo politico sul bilancio alla luce della vigente forma di governo, R. DICKMANN, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n.1 del 2012. Una proposta di lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, pp. 296 ss.

<sup>39</sup> Insiste sulla natura di atto politico della legge di bilancio, con conseguente preoccupazione circa le ricadute delle nuove regole finanziarie europee sull'ordinamento interno, di recente, anche S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, pp. 280 ss.

<sup>40</sup> L'argomento, peraltro, è stato anche richiamato da Corte cost., ord. n. 17/2019, *cit.*, Punto 4 cons. *dir.*

di tiro annuali, salvo eventi assolutamente eccezionali e/o di altri fatti specificamente tenuti in considerazione, come un cambio del Governo nazionale.

Fuori di tali casi, tuttavia, la legge di bilancio si ridurrà verosimilmente ad un atto di accompagnamento – come già avvertito – “di marca esecutiva-operativa rispetto a decisioni già assunte” altrove<sup>41</sup>. Una spoliatura di funzione dell’organo politico-rappresentativo tanto più evidente quanto più il Piano sarà dettagliato: invero, “quanto più sarà particolareggiato il Piano (Traiettorie), tanto meno spazio si avrà per la legge di bilancio”<sup>42</sup>, di cui allora residuerà una connotazione meramente formale.

Né pare che tale perdita di incidenza dell’organo immediatamente rappresentativo in rapporto alla manovra di finanza pubblica possa ritenersi adeguatamente compensata dal vago riferimento, pure contenuto nelle nuove regole europee, al limitato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella definizione del Piano, in forme, peraltro, la cui esatta precisazione è rimessa per intero alle norme interne, senza ulteriore indicazione da parte europea se non la mera possibilità (e non la vera e propria necessità) che, prima della presentazione, il piano sia stato discusso a livello interno appunto con il Parlamento<sup>43</sup>.

## 6. Verso un nuovo modello euro-unitario di legittimazione democratica?

A questo punto occorre chiedersi se l’affievolimento dei tradizionali meccanismi di controllo politico sulle decisioni di bilancio a livello statale si possa in qualche modo ritenere compensato sul piano europeo da idonei contrappesi, così da poter concludere nel senso della tenuta sostanziale della democraticità complessiva dell’architettura euro-unitaria nel suo insieme.

Invero, occorre domandarsi come si soddisfi a livello sovranazionale l’istanza di legittimazione democratica<sup>44</sup>, che sul piano interno appare ormai per molti versi sfuggire dai consueti circuiti della responsabilità politica istituzionale connessa alla forma di governo parlamentare.

E, invero, guardando all’intera organizzazione dell’Unione, emerge in maniera netta che tale istanza di democrazia fa perno anzitutto sul ruolo del Parlamento europeo, quale unica istituzione sovranazionale a diretta legittimazione popolare nell’ambito di un sistema che inequivocabilmente basa il suo funzionamento sui meccanismi della democrazia rappresentativa (ai sensi di ciò che stabilisce l’art. 10.1 TUE). Ciò ha determinato negli anni, e nel passaggio dall’uno all’altro Trattato, non solo il progressivo rafforzamento del ruolo del PE nell’ambito della procedura legislativa, ma, altresì, il suo maggiore coinvolgimento, ora in funzione consultiva, ora in funzione di controllo (art. 14.1 TUE)<sup>45</sup>, persino nei confronti degli organi tecnici e indipendenti, sia pur nelle forme di una più vaga *accountability* di questi ultimi –

<sup>41</sup> Così C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee*, cit., p. 60.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Art. 11.4 Reg. 2024-1263, cit.

<sup>44</sup> Osserva già da tempo G. DELLA CANANEA, *Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Bari-Roma, 2003, pp. 20 ss., che la legittimazione che proviene dall’espressione dell’elettorato non è l’unico tipo di legittimazione che può rinvenirsi nell’ambito di organizzazioni ultra o sovrastatali.

<sup>45</sup> In proposito, per tutti, S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, Vol. III, Jovene, Napoli, 2008, pp. 1225 ss.

piuttosto che della vera e propria responsabilità politica istituzionale, esclusa per loro natura – che trova manifestazione anche attraverso le frequenti relazioni periodiche cui i secondi sono sovente chiamati nei confronti del primo. Ne dà testimonianza persino il funzionamento della BCE, che, essendo stata configurata come “la più indipendente delle Banche centrali”<sup>46</sup>, può considerarsi paradigmatica nell’intero e articolato sistema di Autorità indipendenti che informa il panorama dell’esecutivo europeo<sup>47</sup>.

Ed è proprio nei confronti di tali particolari organismi, e soprattutto in relazione ai loro omologhi sul piano nazionale, che si è posto al loro sorgere un problema di legittimazione democratica, giacché per definizione si tratta di organi di amministrazione esclusi dal tradizionale circuito della legittimazione politica, che, nell’ordinamento italiano, trova il suo baricentro nell’art. 95 Cost.

Tale problematica, peraltro, è stata da tempo risolta nel pensiero giuspubblicistico contrapponendo ad essa un diverso meccanismo di legittimazione che fa perno sui due pilastri della competenza professionale dei componenti unitamente alla rigorosa indipendenza dell’istituzione del suo complesso, da un lato; e dell’applicazione estensiva del principio di trasparenza nel compimento della rispettiva attività, dall’altro. Quest’ultima, peraltro, va mantenuta nei limiti istituzionali e sottoposta, a tal fine, ad un effettivo controllo giurisdizionale. Si profila così un modello alternativo di controllo democratico ampiamente utilizzato sul piano euro-unitario in cui la c.d. legittimazione tecnica è volta a compensare la carenza di legittimazione politica<sup>48</sup> e in cui il principio di trasparenza è chiamato a supplire la sostanziale assenza della connessa responsabilità<sup>49</sup>, che tipicamente connota i meccanismi di controllo democratico statali<sup>50</sup>. Ulteriore puntello in termini di democraticità complessiva del sistema è, poi, fornito dal principio di partecipazione, tanto indiretta, nelle forme principalmente del coinvolgimento del PE in molti processi decisionali rimessi per la determinazione finale alle istituzioni intergovernative, quanto in forme dirette, attraverso l’ascolto di parti sociali e rappresentanti di interessi (*stakeholders*) variamente individuati.

---

<sup>46</sup> Così C. ZILIOLI – M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, trad. it., Giuffrè, Milano, 2007, pp. 74 ss.

<sup>47</sup> Per tale parallelismo cfr., se si vuole, A. CIANCIO, *Unione economica e monetaria e Banca Centrale europea: profili problematici di diritto costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Servizi pubblici diritti fondamentali costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 715 ss., spec. pp. 722 ss.

<sup>48</sup> Un modello definito “hamiltoniano” da G. AMATO, *Intervento*, A. PREDIERI (in a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997, pp. 309, secondo in un sistema di democrazia pluralista possono pure esservi soggetti cui si affida l’attuazione delle regole stabilite dal legislatore e che, tuttavia, non sono politicamente responsabili, purché siano trasparenti, ottemperino al principio del contraddittorio e siano sottoposti a revisione giudiziale.

<sup>49</sup> Sulla distinzione, però, tra trasparenza e responsabilità politica in senso pieno, cfr., sia pur a proposito di problematiche che attengono alla legittimazione democratica della BCE, cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *The Euro and its Central Bank*, MIT Press, Cambridge, 2004, p. 32, il quale osserva che “*Independance and accountability form a critical pair, the latter being the natural complement and counterweight of the former. As to accountability and transparency, they are often seen as interchangeable, disregarding that they originate from rather different requirements*”.

<sup>50</sup> Per talune anticipazioni nel medesimo senso, cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i “buchi neri” del controllo parlamentare sull’esecutivo frammentato dell’Unione europea*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 209 ss., sia pur nel quadro più generale del controllo parlamentare sull’esecutivo europeo.

Non è un caso, ad esempio, *mutatis mutandis*, che, sulla base dei due richiamati pilastri di trasparenza e partecipazione, l'attività di c.d. *lobbying* a livello europeo è da tempo lecita in quanto regolamentata in senso attuativo dei primi<sup>51</sup>.

E tali principi, a ben vedere, almeno nelle intenzioni appaiono aver guidato la redazione delle nuove norme di *governance* finanziaria.

Infatti, sin dall'art. 3, il Regolamento n. 1263/2024 prevede il coinvolgimento del PE nel processo di sorveglianza multilaterale a fianco della Commissione e del Consiglio.

Un ruolo del Parlamento europeo che si manifesta anche attraverso l'eventuale richiesta rivolta dalla competente commissione parlamentare alla Commissione UE di illustrare la metodologia adottata per valutare la plausibilità della sostenibilità del debito di ciascun Paese, e che viene ulteriormente valorizzato dall'art. 27, ad esso espressamente intitolato, che nelle previsioni ha lo scopo di "accrescere la trasparenza, la responsabilità e la titolarità per le decisioni adottate".

Tale coinvolgimento, definito "strutturale e regolare" si specifica poi in obblighi di informazione e relazione periodica tanto da parte della Commissione, quanto da parte del Consiglio, cui si aggiungono le disposizioni del successivo art. 28, relative all'intensificazione del c.d. "dialogo economico", che vedono protagonista il PE, anche tramite la commissione competente, nelle discussioni e nelle consultazioni che possono investire, su richiesta, le istituzioni sia europee, sia nazionali, ed in particolare i Parlamenti<sup>52</sup>. Questi ultimi, d'altra parte, fruiscono anche della possibilità (prevista nell'art. 30) di partecipare a uno scambio di opinioni sulle raccomandazioni europee su iniziativa ancora della competente commissione del PE.

Il tutto nel quadro del Capo VI del Regolamento non a caso intitolato "Trasparenza e responsabilità" e da cui emerge, in sintesi, uno sforzo di coinvolgimento diretto del Parlamento europeo che va ad aggiungersi a quella forma di intervento indiretto, consacrato nel Trattato di Lisbona, connesso sia alle regole di individuazione del Presidente della Commissione, che conferiscono rilievo ai risultati delle elezioni europee (art. 17.7 TUE), sia alla possibilità attribuita agli eurodeputati di approvare una mozione di censura nei confronti dell'intera Commissione (art. 17.8 TUE) e che quindi riguarda più in generale tutte le attribuzioni dell'istituzione oggi presieduta per la seconda volta da Ursula Von der Leyen.

Per ciò che più specificamente concerne le procedure di coordinamento economico e di sorveglianza finanziaria da parte della UE, si ritiene per questa via di poter soddisfare quelle esigenze di trasparenza e partecipazione, anche indiretta, prima richiamate, su cui poggerebbe il modello euro-unitario di controllo democratico che si va qui delineando, il quale, per quanto concerne il tema odierno, si arricchisce di ulteriori previsioni per entrambi i profili.

---

<sup>51</sup> Sul tema, per tutti, S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012; e, più recentemente, P. L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>52</sup> Si dovrebbe in tal modo supplire a quella debolezza manifestata dai Parlamenti, tanto europeo quanto nazionali, nel complessivo equilibrio istituzionale dei rispettivi ordinamenti, manifestatasi nel vigore delle precedenti regole di coordinamento finanziario europeo, su cui F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 7, 2015.

Nell'ottica della trasparenza si inquadrano, infatti, gli obblighi di pubblicità che gravano sia sugli Stati membri, per ciò che concerne la relazione annuale alla Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano pluriennale (art. 21. 3 Reg. 1263); sia sulla stessa Commissione, per quanto riguarda le proprie conseguenti valutazioni sulla sostenibilità del debito (art. 21.4 Reg. 1263); e finanche sul Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche in merito a tutte le relazioni e i pareri che esso fornisce (art. 24.7 Reg. 1263). Obblighi di pubblicità che dovrebbero contribuire a dissipare quelle opacità di cui erano state tacciate le precedenti procedure di coordinamento e di sorveglianza finanziaria da parte dell'UE a causa della discrezionalità di cui godeva la Commissione nel "trattare" con i singoli Stati<sup>53</sup>, acconsentendo di volta in volta a una certa flessibilità nella manovra di bilancio con il ricorso all'indebitamento<sup>54</sup>.

All'insegna della partecipazione, stavolta diretta, è stata poi prevista una serie di consultazioni che è possibile avviare già nella definizione dei piani nazionali (ai sensi dell'art. 11 del Reg. 1263), che può coinvolgere un vasto panorama di *stakeholders*, comprensivo di ampie porzioni della società civile, delle parti sociali e delle autorità regionali, oltre – come già detto – ai Parlamenti nazionali ed, eventualmente, anche quelle che vengono definite le pertinenti istituzioni fiscali indipendenti<sup>55</sup>.

In tale ultima previsione riecheggiano ancora, con tutta evidenza, i citati requisiti dell'indipendenza e della competenza tecnica a garanzia della democraticità complessiva del sistema, come ha modo di esprimersi anche attraverso il canale della consultazione di tale vasta categoria di soggetti e organismi, tra i quali va a pieno titolo annoverato anche il summenzionato Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (disciplinato dall'art. 24 del Reg.).

Pareri che, tuttavia, sono per la maggior parte soltanto facoltativi. Per altri versi, è appena il caso di accennare ai limiti, per così dire, naturali che incontra il principio di partecipazione in una materia così tecnica come quella di cui ci si sta occupando.

## **7. Un'alternativa fragile e la via maestra della riforma del diritto europeo primario**

Tali ultime considerazioni rinviano allora a un ulteriore interrogativo. Resta, infatti, da stabilire se tali presidi di democraticità, per così dire, euro-unitaria si possano considerare effettivi e adeguati a supplire alle debolezze che manifesta la democrazia rappresentativa. Una crisi che sul piano nazionale ha notoriamente una portata molto più ampia, quale riflesso, tra l'altro, del tramonto dei partiti politici come autentiche formazioni sociali, comunità

---

<sup>53</sup> Specificamente sul punto, tra i primi commentatori delle nuove regole europee, cfr. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, spec. pp. 9 ss.

<sup>54</sup> La situazione italiana, in particolare, è stata oggetto di attenzione da parte di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, spec. pp. 296 ss.

<sup>55</sup> Ampiamente sul tema, cfr. C. FASONE, *Le istituzioni fiscali indipendenti tra Unione europea e Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2025.

intermedie, cioè, tra lo Stato e i cittadini. Temi su cui la dottrina ha molto scritto e su cui, pertanto, non si tornerà adesso.

Qui, piuttosto, vengono al pettine tutti i nodi della democrazia europea che fa del Parlamento direttamente eletto dai cittadini europei il suo architrave. Si tratta di limiti anch'essi già abbondantemente indagati<sup>56</sup> e sui quali, quindi, non ci si sofferma, salvo riepilogarne rapidamente alcuni: la mancanza di una legislazione elettorale davvero uniforme e di circoscrizioni elettorali transnazionali, unitamente all'assenza di strutturati partiti europei, che vadano oltre la proiezione extraparlamentare dei gruppi presenti nel PE, sono tutti fattori che riducono di molto la reale dimensione "sovranazionale" delle elezioni europee<sup>57</sup>; cui va aggiunta la consolidata applicazione del principio della proporzionalità degressiva per la distribuzione dei seggi, che inficerebbe il corretto dimensionamento del rapporto rappresentativo a tutto vantaggio delle entità statali più piccole che risultano pertanto sovra-rappresentate; e, ancora, la mancata attribuzione all'organo europeo immediatamente rappresentativo dell'iniziativa legislativa generale (riconosciuta invece alla Commissione) quale conseguenza evidente della prevalenza del metodo intergovernativo per la definizione della politica generale dell'Unione, rimessa al Consiglio europeo, che tuttavia rimane politicamente irresponsabile rispetto al luogo geometrico della rappresentanza diretta europea; infine, la stessa natura di tale rappresentanza di cui non è del tutto chiarito quali interessi effettivamente rappresenti<sup>58</sup>, giacché nemmeno nei Trattati si fa espresso riferimento a una rappresentanza dell'interesse generale<sup>59</sup>, sono tutti fattori (solo per citare i più evidenti) che impediscono di assimilare completamente la rappresentanza politica europea a quella statale.

A margine, è appena il caso di osservare che tali considerazioni manifestano a pieno una delle maggiori difficoltà che si incontrano quando si pretende di trasporre categorie tipiche del costituzionalismo dall'ambito nazionale al livello sovranazionale<sup>60</sup>.

Pertanto, e in conclusione, nonostante l'ultima riforma della *governance* economica europea, avvenuta per il tramite del diritto derivato, vi è più di un motivo per concordare sul fatto che le procedure di coordinamento orizzontale e di sorveglianza multilaterale, che ancora si fondano sull'attuale art. 121 TFUE, non possono considerarsi sufficienti per garantire "la sopravvivenza stessa dell'Europa", e che invece a tal fine sia ormai indispensabile una revisione ad ampio

<sup>56</sup> Sia consentito in proposito far riferimento a A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

<sup>57</sup> Se ne è già discusso sin da A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2009 (ora in A. CIANCIO, *Persona e "Demos". Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 235 ss.); e, in tempi più recenti, in ID., *European Parties and the Process of Political Integration in Europe*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2016; ID., *What democracy for the European Political Union? Lessons for a European party system*, in U. LIEBERT – A. JENICHEN (a cura di), *Europeanisation and Renationalisation. Learning from Crises for innovation and development*, B. Budrich, Opladen-Berlin-Toronto, 2019, pp. 281 ss.

<sup>58</sup> Più ampiamente sul punto, se si vuole, già A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, pp. 3 ss.

<sup>59</sup> Lo sottolinea S. MANGIAMELI, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2022, p. 303.

<sup>60</sup> In proposito, cfr. A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, overrossia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2016.

raggio dei Trattati<sup>61</sup>. Infatti, è appena il caso di ribadire<sup>62</sup> che l'effettivo completamento e il buon funzionamento dell'UEM sollecitano un'autentica fiscalità comune, un più forte bilancio comune alimentato da adeguate risorse proprie, e un vero e proprio governo europeo dell'economia, ossia tutte riforme che richiedono un'iniezione ricostituente di (ulteriore) sovranità da parte degli Stati membri alla UE.

Si impone, pertanto, una modifica del diritto europeo primario, che non potrebbe, tuttavia, trascurare il consolidamento di un'autentica democrazia sovranazionale, che ponga realmente al centro di tutti i processi decisionali e di controllo il Parlamento, rafforzandone, al contempo, il legame con la Commissione e consolidando, allo stesso tempo, la posizione di quest'ultima nell'ambito del policentrico esecutivo europeo. Si tratterebbe, in altri termini, di portare a compimento la parlamentarizzazione della forma di governo europea, così da ottenere che alla decisione politica, sorretta da adeguata legittimazione democratica, si accompagni un'effettiva responsabilità della medesima natura.

Sarebbero questi, infatti, i passaggi minimi, ma altresì indispensabili per ridare credibilità al progetto dell'integrazione politica nella UE e fiducia ai suoi cittadini<sup>63</sup>.

Altro problema, poi, riguarda se a tal fine sia sufficiente un'ulteriore modifica dei Trattati o sia invece necessario (ri)avviare un vero e proprio processo costituente per l'adozione di una formale Costituzione europea<sup>64</sup>, e sempre che ve ne siano le condizioni politiche e sociali.

Quel che appare certo, tuttavia, è che si tratta di riforme ormai ineludibili e tanto più indifferibili quanto più incisive si rivelano le iniziative comuni sull'esercizio dei diritti fondamentali – e tra essi, certamente, i diritti sociali<sup>65</sup> – il cui godimento è imprescindibilmente condizionato dalle decisioni di finanza pubblica, europee e, a cascata, nazionali<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Così S. MANGIAMELI in numerosi scritti tra cui, *Covid-19 e Unione europea*, cit., 588-589; ID., *La democrazia rappresentativa nell'UE*, cit., pp. 331 ss.; e, da ultimo, ID., *L'Europa tra riforma dei Trattati e competitività internazionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2025, pp. 158 ss., spec. pp. 180 ss.

<sup>62</sup> Sia consentito qui far rinvio a quanto già osservato in A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2015.

<sup>63</sup> Così S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 11 ss. Nel medesimo senso, se si vuole, già A. CIANCIO, *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 79 ss.

<sup>64</sup> Ci siamo espressi da tempo in tal senso, cfr. A. CIANCIO, *A true European Constitution to recover from the economic and social crisis through political-integration deepening*, in F. DE QUADROS – D. SIDJANSKI (a cura di), *The Future of Europe, The Reform of the Eurozone and the Deepening of Political Union*, AAFDL, Lisbona, 2017, pp. 29 ss.; ID., *C'è ancora bisogno di una Costituzione per l'Europa*, in P. CARNEVALE – E. CASTORINA – G. GRASSO – R. MANFRELLOTTI (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; e, da ultimo, ID., *The Construction of the European Constitutional Identity: Lights and Shadows of an Ongoing Process*, in M. G. RODOMONTE – L. DURST (a cura di), *Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 75 ss., spec. pp. 86-88.

<sup>65</sup> Sul concreto condizionamento che esercitano le decisioni di finanza pubblica sull'effettiva estensione dei diritti sociali, tra gli altri, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 131.

<sup>66</sup> Sulla base del noto assunto che i diritti (tutti) costano, cfr. S. HOLMES – C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, trad. it., il Mulino, Bologna, 2000.