

I riflessi della nuova *governance* economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del parlamento italiano

Francesca Nugnes

1.Introduzione.Le dinamiche degli equilibri istituzionali- 2.Il ruolo del Parlamento europeo dal rafforzamento formale all'emarginazione sostanziale- 3.Il potenziale rafforzamento del Parlamento europeo attraverso il parlamentarismo multilivello- 4.Gli strumenti del Parlamento italiano nell'ambito della nuova governance economica europea-4.1 (segue) L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio- 5. Conclusioni

1 Introduzione. Le dinamiche degli equilibri istituzionali

La riflessione sugli effetti che la nuova *governance* economica produce sul ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali deve collocarsi nel più ampio quadro degli equilibri istituzionali che si sono creati in seguito alle riforme innescate per contrastare la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008. L'impatto che la crisi e la nuova *governance* economica europea hanno avuto sugli equilibri istituzionali si può inserire nell'ambito di una dinamica in cui appaiono contrapposte due diverse influenze: quella derivante dal metodo intergovernativo, connessa al ruolo del Consiglio europeo e del Consiglio; quella derivante dal metodo comunitario, riconducibile al ruolo esercitato dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dalla Corte di Giustizia¹.

In particolare, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione (Tscg), c.d. *Fiscal Compact*, rafforza la prevalenza, nelle materie economiche, del metodo intergovernativo già rinvenibile nel Trattato di Lisbona che all'art.137 Tfu, ad esempio, stabilizza l'attività dell'Eurogruppo.

In tal senso, a differenza dell'Ecofin dotato di una presidenza a rotazione, il Tscg dispone per l'Eurogruppo una presidenza stabile di due anni e mezzo, periodo che consente la maturazione di una linea comune tra gli Stati dell'eurozona in vista del successivo Ecofin.

Sul piano della prassi, inoltre, va considerato che le emergenze indotte dalla crisi hanno rafforzato il ruolo dell' Eurosummit giunto, il 26 ottobre 2011 ad introdurre un nuovo organismo, poi istituzionalizzato dal Tscg: il Vertice euro, consistente nella riunione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati euro e della Commissione. Si prevede(art.12 TSCG) che le riunioni del Vertice euro si tengano almeno due volte l'anno, che il suo Presidente sia eletto a maggioranza semplice² dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.

Il Presidente dovrà garantire la preparazione e la continuità delle riunioni, in collaborazione con il Presidente della Commissione che, insieme al Presidente della Bce partecipa alle riunioni.

¹ Cfr.L.S.Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in G.Amato, R.Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, Passigli Editore, 2013, p.267; sulla scelta del metodo intergovernativo per il coordinamento delle politiche economiche si veda S.Cafaro, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano 2001; per una disamina più ampia dei diversi metodi di integrazione si veda L.S.Rossi, *A New Inter.Institutional balance:Supranational vs Intergovernmental Method after Lisbon*, in N.Parisi, L.Fumagalli, A.Santini, D.Rinoldi, *Scritti in Onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp.645-659

² Il Documento allegato alla Dichiarazione dell'Euro Summit del 26 ottobre 2011, che delineava la *governance* della zona euro così come poi recepita nel TSCG, si prevedeva che fino alla prima elezione del Presidente dell'Euro Summit, le funzioni di presidenza sarebbero state esercitate dal Presidente del Consiglio Europeo, il che implicherebbe un aumento dei compiti oltre quelli stabiliti nel Trattato di Lisbona, in contrasto con il rispetto del Trattato di Lisbona. Tuttavia, in assenza di un'autorizzazione esplicita, secondo G.L Tosato, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in www.astridonline.eu, p.9 , si può presumere un assenso implicito degli Stati non euro, in mancanza di loro contestazioni al documento dell'*Eurosummit*;

In definitiva il Tscg rafforza l'architettura istituzionale della governance economica con un doppio binario: uno relativo all'Eurogruppo, comprendente i ministri finanziari dell'eurozona, le cui riunioni hanno assunto carattere sostanzialmente decisionale, sebbene il protocollo n.14 attribuisca ad esse un carattere informale e concertativo; l'altro binario relativo al Vertice euro, comprendente i capi di Stato e di governo della zona euro, i cui condizionamenti di politica economica sono assimilabili a quelli del Consiglio Europeo.

Si realizza in questo modo una struttura speculare a quella istituzionale intergovernativa dell'Unione in cui il binomio Vertice ed Eurogruppo, ricalca il binomio Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione³. In forza del protocollo n.14, entrambi gli organismi rientrano nella governance dell'Eurozona e di conseguenza nel quadro giuridico dell'Unione, il che consente un'interazione che non comporta complicazioni di sistema⁴.

Si viene dunque a configurare una specie di dilatazione della dimensione intergovernativa e un rafforzamento dell'influenza dei governi nazionali rispetto alle istituzioni europee⁵. In tal senso una dimostrazione è offerta dal ruolo che il Consiglio europeo ha giocato soprattutto durante la crisi andando oltre la sua funzione di impulso (art.15, par.1 TUE) per giungere ad assumere la conduzione della gestione della crisi attraverso riunioni sempre più frequenti dei capi di Stato e di governo⁶.

In realtà, il ruolo assunto dal Consiglio europeo durante la crisi rappresenta solo un aspetto di una dinamica più ampia che riguarda il rafforzamento dell'intero esecutivo dell'Unione, inteso come potere costituito da istituzioni composte dai governi degli Stati membri, quali il Consiglio e il Consiglio europeo, oltre a quelle sovranazionali quali la Commissione e, a livello amministrativo, le agenzie e i comitati⁷.

³ Così G.L.Tosato, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, cit. p.8 e ss; Sulle implicazioni derivanti dal ruolo che il TSCG riconosce all'Euro Summit si veda I.Pernice, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, gennaio 2012, in www.greensefa.eu, p. 18 osserva che "As economic and fiscal policies are one of the core areas for which, under Article 15(1) TEU the European Council is supposed to impetus, defining general political directions and priorities, and Article 121(2), sub par. 2, TFEU specifies this responsibility for the "broad economic guide-lines of the economic policies of the Member States and of the Union", there is a strong risk that the Euro Summit would largely substitute itself to the European Council or at least prejudice its independent work. Insofar, it is difficult to see why there was apparently a need for special explicit provisions for the establishment of the Euro-Group at the ministerial level, while the same reasons should not apply to the establishment of the Euro Summit at the level of Heads of State and Government. Without special provision in the Treaties for establishing a new institution of the EU the Euro Summit could not be introduced by an act of secondary legislation either. A formal amendment of the Treaties would be necessary"

⁴ Così G.L. Tosato, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: la Ue a due velocità*, in G.Amato e R.Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa Unita*, Firenze Passigli, 2013 p.311 e ss, specie p.316

⁵ Sul punto S. Fabbrini Sergio, 2014-I, *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, March 18, 2014, reperibile all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=2441201> giunge a rilevare la configurazione di una costituzione intergovernativa accanto a quella comunitaria

⁶ In questo senso F.Foiret and Y-S. Rittelmeyer (eds.), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*. London: Routledge, 2014; F.Eggermont, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge Intersentia, 2012; M. Starita, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.2, 2013, p. 385e ss; sul ruolo di impulso del Consiglio cfr. R. Adam, *Commento agli artt. 13 e 15-17 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di Antonio Tizzano, II ed., Giuffrè, Milano, 2014, p. 117-130 e p. 145-191

⁷ In questo senso cfr. J.Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, Oxford, 2010; D.Ritleng, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union*, in J.Dutheil de la Rochère (a cura di), *L'execution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2009; relativamente al ruolo assunto dalle agenzie europee, tra gli altri, si veda G. de Burca, *Institutional Development of the Eu: a Constitutional Analysis*, in P.Craig- G.de Burca (a cura di), *The evolution of Eu Law*, Oxford University Press, 1998, p.55 e ss; E.Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; Id., *European Agencies' Rule-Making. Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, p.93 e ss; relativamente ai comitati si veda ex multis, C.F.Bergstrom, *Comitology*, Oxford, Oxford University Press, 2005; p.29; G.della Cananea, *Cooperazione ed amministrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della "comitologia"*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n.3/1990, p.655-702; per una ricostruzione si veda da M.Savino, *I comitati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2005

In tale assetto la nuova *governance economica* europea rimarca per la Commissione, un ruolo essenzialmente volto a tradurre sul piano tecnico amministrativo le indicazioni del Consiglio europeo. L'osservazione non equivale a sostenere che la Commissione abbia assunto un ruolo poco significativo anzi le disposizioni del six pack e del two pack, oltre a quelle dei nuovi Trattati, hanno rafforzato il ruolo della Commissione nel monitoraggio degli Stati membri in relazione al rispetto della nuova disciplina fiscale⁸. L'articolo 7 del Tscg, ad esempio, dispone l'impegno per gli Stati la cui moneta è l'euro a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea laddove uno Stato membro non abbia rispettato i limiti relativi al deficit nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, a meno che le decisioni o raccomandazioni della Commissione non siano respinte da una maggioranza qualificata delle parti contraenti, con l'esclusione del voto dello Stato interessato, c.d. "maggioranza inversa".

La formulazione dell'art.7 del Tscg, riprendendo quanto già previsto nell'ambito del six pack (reg.Ue1173/2011 artt. 4,par. 2; 5 par.2; 6, par. 2), configura un intervento della Commissione quasi automatico, il cui avvio potrà essere disinnescato solo da una maggioranza qualificata inversa.

Nel senso di un rafforzamento della Commissione si interpretano non solo le disposizioni relative al braccio preventivo e al braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita, ma anche alcune disposizioni del Trattato Mes che attribuiscono alla Commissione il compito di valutare il rispetto delle condizioni necessarie perché uno Stato benefici dell'assistenza finanziaria.

La concessione di un sostegno finanziario da parte del Mes ad uno Stato, infatti, si avvia su proposta della Commissione al Board of Governors e una volta erogati i fondi, spetta alla Commissione sottoscrivere e monitorare il Memorandum di impegni assunti e mantenuti dallo Stato beneficiario⁹.

Dunque, rispetto al ruolo istruttorio configurato dal precedente sistema di Maastricht in cui la decisione relativa all'esistenza di un deficit eccessivo spettava in ultima analisi al Consiglio, appare evidente il netto rafforzamento della Commissione verificatosi per effetto del six pack e del Fiscal compact.

Ma tale rafforzamento non si sta rivelando sufficiente ad impermeabilizzare la Commissione dai condizionamenti politici derivanti dal Consiglio europeo e dal Consiglio e a garantirle la serena applicazione della disciplina del Patto di stabilità nei confronti degli Stati membri. In tal senso basti pensare al caso del rinvio del pareggio di bilancio da parte del governo italiano nel 2014 e al caso del deficit eccessivo della Francia, che hanno rivelato l'estrema difficoltà di tradurre in parametri numerici, situazioni determinate da fattori di valutazione discrezionale, quali i fattori significativi e le circostanze eccezionali che giustificerebbero una deviazione dall'obiettivo di bilancio di medio termine¹⁰.

Si può dunque dedurre che sotto il profilo dell'equilibrio interistituzionale si constata un rafforzamento della Commissione, ma che tale rafforzamento appare ridimensionato se collocato nell'ambito delle dinamiche degli equilibri di potere che hanno determinato lo spostamento del centro decisionale verso il Consiglio europeo/ Euro summit e l'Ecofin/ Eurogruppo, più che verso la dimensione comunitaria della Commissione e del Parlamento¹¹.

Rispetto a tale quadro, un'osservazione a parte riguarda il Trattato per l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) che pur essendo una istituzione internazionale, con stretti raccordi con le

⁸ In questo senso si veda P.Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper presentato al FIDE Conference in Copenhagen, 2014, reperibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=2517434>, specie p.23; si veda anche S.Fabbrini, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, Paper giugno 2013, in *Comparative Political Studies*, reperibile all'indirizzo: <http://cps.sagepub.com/content/early/2013/06/17/0010414013489502>

⁹ Cfr. G.L.Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, Paper presentato al workshop del "Gruppo di riflessione CSF – IAI sul Fiscal Compact", organizzato dal Centro Studi sul Federalismo e dall'Istituto Affari Internazionali a Torino, il 4 maggio 2012, p.10

¹⁰ Cfr.F. Nugnes, *Il rinvio del pareggio di bilancio del governo italiano*, in IJPL, n.1/2014; Commissione europea, *Vademecum on the stability and Growth Pact*, Occasional Paper n.151/2013, p.20 e ss e p.50 e ss.

¹¹ Così S.Fabbrini, *After the euro crisis: a new paradigm on the integration of Europe*, Lecture given at ARENA, Oslo, 18 March 2014, reperibile all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=2441201>

C.Pinelli, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione al Convegno dell'Università del Salento su "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15 settembre 2012

istituzioni europee, ha una struttura intergovernativa del Board of directors, il che indirettamente rafforza l'influenza dei governi nazionali nello sviluppo degli equilibri istituzionali

2. Il ruolo del Parlamento europeo dal rafforzamento formale all'emarginazione sostanziale

Nell'ambito di queste dinamiche istituzionali va collocata la riflessione sull'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo che dovrà partire dalla constatazione di come le disposizioni del Trattato di Lisbona abbiano contribuito ad un suo rafforzamento rispetto al passato.

In tal senso, basti pensare che la procedura di codecisione si applica in numerosi settori tra cui anche il bilancio europeo, rispetto al quale i poteri parlamentari si sono progressivamente ampliati sin dalla abrogazione della distinzione tra spese ordinarie e spese straordinarie.

Si tratta di lievi ma significativi progressi sui quali si inserisce anche l'attribuzione al Parlamento europeo dell' "ultima parola" sull'approvazione del bilancio dell'Unione, come anche il consenso che è tenuto ad esprimere sulla programmazione finanziaria annuale.

Né si può sottovalutare che le misure di contrasto alla crisi sono state introdotte dal six pack e dal two pack, approvati secondo la procedura legislativa ordinaria coinvolgendo anche il Parlamento europeo¹². Tuttavia, questi elementi non sono giunti a tradursi in un maggior controllo sugli orientamenti e sull'applicazione della politica economica dell'Unione, rimasti essenzialmente nell'ambito della dimensione intergovernativa ed esecutiva dell'Unione.

Il Parlamento europeo, infatti, non concorre alla definizione delle priorità strategiche nell'ambito del Semestre europeo, così come non è coinvolto nelle raccomandazioni specifiche per ciascun Paese che Commissione e Consiglio definiscono nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita. L'osservazione è rafforzata in riferimento al Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) le cui risorse non derivano dal bilancio europeo, il che comporta automaticamente l'esclusione del Parlamento europeo da decisioni concernenti uno strumento chiave per la stabilità dell'Unione¹³.

Tale debolezza del Parlamento si evidenzia in particolar modo rispetto al Consiglio europeo il cui presidente è tenuto soltanto a presentare una relazione all'Assemblea dopo ogni riunione (art.15, par. 6, lettera d, TUE); peraltro alle suddette riunioni il Presidente del Parlamento europeo può partecipare per essere ascoltato circa le posizioni dell'assemblea sui lavori oggetto della riunione, ma solo su invito (art.235, par.2 TUE)¹⁴; analoghe disposizioni sono previste dal Tscg per il Presidente del Vertice euro e per la partecipazione alle relative riunioni (art.12, par.5).

Allo stesso tempo, va evidenziato come la nuova *governance* economica europea abbia, sotto specifici profili, rafforzato il ruolo del Parlamento rispetto alle disposizioni della precedente versione del Patto di stabilità. Così, ad esempio è stata istituzionalizzata, mediante il "dialogo economico", la prassi che vedeva il Parlamento confrontarsi con le principali istituzioni europee quali il Governatore della Banca centrale europea, il Presidente della Commissione e il Presidente del Vertice euro (reg.Ue n.1175/2011). Ma si tratta di strumenti che consolidano comunque un ruolo essenzialmente consultivo del Parlamento europeo¹⁵.

Lungi dall'applicare ad un ordinamento composito come quello europeo, categorie proprie degli ordinamenti statali, non si può fare a meno di notare che gli effetti delle misure applicative del Tscg

¹² Cfr. P.Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper presentato al FIDE Conference in Copenhagen, 2014, reperibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=2517434>, p.21

¹³ Cfr. A.Maurer, *From Emu to Euro: the democratic Legitimacy of the EU and European Parliament*, in IAI Working papers, April, 2013, specie p.2

¹⁴ Cfr. O.Costa, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, Napoli, p.143-161; L. Gianniti, N. Lupo, *The external role of the President of European Parliament*, Paper presentato al III European Union in International Affairs (EUIA) Conference Organized by the Vrije Universiteit (IES-VUB), in Brussels, 3-5 maggio 2012

¹⁵ Cfr. K.Tuori, *The European financial crisis. Constitutional aspects and implications*, EUI Working Papers, Law 2012/28, reperibile all'indirizzo: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuori.pdf?sequ

incidono sulle politiche di bilancio degli Stati membri con risvolti negativi anche sul piano della percezione della legittimità delle decisioni adottate a livello sovranazionale¹⁶.

Si tratta di un tema complesso poiché il deficit di democrazia percepito è in gran parte riconducibile ad una debolezza del Parlamento europeo che deriva non solo dalle prevalenti dinamiche intergovernative, ma soprattutto dalla circostanza che il suo ruolo mal si concilia con il processo di integrazione a geometria variabile seguito finora. Ad esempio, non tutti gli Stati dell'Unione hanno aderito al Fiscal compact, ma tutti gli Stati hanno un loro rappresentante in Parlamento. Nello specifico la questione non rileva ai fini pratici poiché il Fiscal compact riprende quanto già disposto dalla normativa europea, ma serve a testimoniare come il ruolo e le funzioni del Parlamento, in quanto assestate sulla dimensione e sul metodo comunitario, non appaiono adeguate alle dinamiche intergovernative accentuate dalla crisi e dalla nuova governance economica europea.

La questione è spinosa e rimanda alle possibili modalità per legittimare le deliberazioni parlamentari in materie economiche, in un Parlamento composto anche da rappresentanti di Paesi non compresi nell'eurozona¹⁷.

Sul punto sono state avanzate diverse ipotesi riconducibili essenzialmente a due filoni.

Sono riconducibili al primo filone la proposta di creare un Euro parlamento, costituito dai membri dei parlamenti nazionali e solo dai membri del Parlamento europeo provenienti dagli Stati della zona euro¹⁸.

Sulla stessa linea anche l'idea di creare una Euro Camera composta soltanto da membri dei parlamenti nazionali, dedicata all'esame e controllo delle misure proposte dai governi dell'Eurozona¹⁹, il che, come è stato osservato, delineerebbe una situazione simile al doppio mandato verificatasi fino all'elezione diretta del Parlamento europeo avvenuta nel 1979²⁰.

Più recentemente, è stata avanzata l'ipotesi di creare una Camera europea composta dai rappresentanti nazionali che nella fase iniziale coinvolgerebbe solo i paesi dell'Eurozona che intendano progredire verso una maggiore integrazione politica e fiscale²¹.

La principale ipotesi riconducibile al secondo filone è contenuta nel Final Report of the future of Europe Group, dei ministri degli Affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna. Si propone di riservare il diritto di voto esclusivamente ai parlamentari europei eletti nei Paesi dell'eurozona, relativamente alle decisioni applicabili agli Stati effettivamente già membri dell'eurozona²².

¹⁶ Sulla natura composita dell'ordinamento europeo S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv.it.dir. pubbl. com.* n.5/2000, p.991 e ss; Id., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini*, n.3/2003 p.141 e ss; G.della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento Composito*, Laterza, Bari, 2003, *passim*; sull'identificazione dell'Unione come ordinamento "sui generis", come potere a metà tra lo Stato federale e l'organizzazione internazionale si veda B.Laffan, *The European Union: a Distinctive Model of Internationalisation?* in *European Integration online Paper (Eiop)*, vol.18, n.1/1997; per una ricostruzione del dibattito sulla natura dell'Unione si veda J.E. Fossum, A.J. Menéndez, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic Union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2011

¹⁷ Cfr K.Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, specie p.215 e ss

¹⁸ In questo senso M.Roth, *Der Euro braucht ein Parlament*, November 2011, Friedrich Ebert Stiftung Perspektive, reperibile all'indirizzo: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08645.pdf>

¹⁹ In questo senso, tra gli altri, J. Fischer, *Europe's trial by crisis*, 2 October 2012, reperibile all'indirizzo: <http://europeandaily.com/opinion/2012/10/02/europe%E2%80%99s-trial-crisis>

²⁰ Cfr E.Griglio, N.Lupo, *Towards an asymmetric european union, without an asymmetric european parliament*, Working paper n.20/2014, p.16 e ss. reperibile all'indirizzo: www.sog.luiss.it

²¹ In questo senso si veda T. Piketty, et al., *Our manifesto for Europe. European Union institutions no longer work. A radical financial and democratic settlement is needed*, in *The Guardian*, 2 May 2014, reperibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic>; sul punto R.Dehousse, Dehousse, R. (2012), *Is the 'Community Method' still relevant?*, in Pernice et al, *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Parliament Directorate General, for, Internal Policies, reperibile, all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>, p.92 e ss., ha evidenziato come la tutela dell'unitarietà del Parlamento in un contesto asimmetrico, rischi di indebolirne ulteriormente il ruolo a vantaggio dei Parlamenti nazionali, considerabili principale risorsa di legittimazione e rappresentanza.

²² Il rapporto, presentato, il 17, Settembre, 2012, è reperibile, all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/doric/cardPrint.do?locale=en&cardId=1275685>.

Entrambe le tipologie di proposta presentano difficoltà applicative derivanti dalla contraddittorietà rispetto ai principi su cui si fonda il ruolo e la funzione del Parlamento europeo.

Il riferimento è innanzitutto all'art.14 del TUE in base al quale la rappresentanza è riferita ai cittadini europei e non ai singoli Stati, il che significherebbe che una distinzione del diritto di voto per i rappresentanti della zona euro, comunque avvenga, rappresenti un'alterazione del ruolo e della funzione del parlamento così come definito dai Trattati.

Peraltro, operando un'analogia con i sistemi federali, il Parlamento europeo svolge un ruolo paragonabile alla camera bassa il cui funzionamento è basato sul principio di "un cittadino un voto" che costituisce una garanzia di eguaglianza e rappresentanza.

Diversamente, nelle istituzioni intergovernative quali il Consiglio, si tende a rappresentare gli interessi dello Stato, allontanandosi dal principio di un cittadino un voto. Ne deriva che se anche nel Parlamento europeo si adottasse un criterio di rappresentanza diverso da quello scelto per la cittadinanza europea nel suo insieme, si avrebbe una sovra rappresentazione degli interessi territoriali, il che configurerebbe una violazione del principio di eguaglianza²³.

Inoltre, anche le proposte relative alla creazione di una Euro Camera composta da parlamentari nazionali, comporterebbe la creazione di una nuova istituzione parlamentare che appesantirebbe l'architettura europea, senza una chiara comprensione di quali potrebbero essere le interazioni e gli equilibri tra la nuova istituzione parlamentare e il preesistente Parlamento europeo²⁴.

Un ulteriore aspetto critico riguarda il secondo ordine di proposte relativo alla limitazione del diritto di voto solo ai rappresentati degli Stati euro. In questo caso la soluzione implicherebbe una rinuncia al divieto di mandato imperativo e una sostanziale trasformazione del Parlamento europeo in una seconda camera di rappresentanza territoriale. Sul punto una delle principali obiezioni è stata che l'euro è la moneta dell'Unione e non solo dell'Eurozona e che è nella naturale funzione dei parlamenti decidere su questioni di particolare interesse per un territorio²⁵. Inoltre si configurerebbe una situazione in cui la nuova Camera finirebbe per ridimensionare il ruolo del Parlamento europeo, rimarcherebbe la differenziazione tra Eurozona ed Unione europea, rallentandone il superamento.

Peraltro, una delle motivazioni per obiettare all'introduzione di adeguamenti del Parlamento europeo alla geometria variabile, è offerta dalle cooperazioni rafforzate nell'ambito delle quali gli Stati partecipanti conservano la loro interazione con le istituzioni europee senza alcuna differenza rispetto ai non partecipanti²⁶.

Ad ogni modo, allo stato attuale, una modalità di adeguamento per il Parlamento europeo all'Unione differenziata è fornita, nell'ambito delle cooperazioni interparlamentari, paradossalmente proprio dal Tscg.

Riprendendo le disposizioni di cui al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, l'art.13 del Trattato internazionale, prevede che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiscano 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 trattato²⁷.

²³ In questi termini E.Griglio, N.Lupo, *Towards an asymmetric european union, without an asymmetric european parliament*, Working paper n.20/2014, p.17-18, reperibile all'indirizzo: www.sog.luiss.it

²⁴ Cfr. P.Craig, *The financial crisis, the Eu Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper 31 ottobre 2014 presentato al Fide Conference di Copenhagen nel 2014, reperibile al sito di ssrn.com, specie p.3 e ss

²⁵ Cfr. A.Maurer, *From Emu to Demu*, cit., p.9-10; l'obiezione si richiama la c.d. West lothian question relativa all'esercizio o meno del diritto di voto nella Camera dei Comuni, da parte di membri eletti nell'Irlanda del Nord, Scozia e Galles, su questioni che riguardano solo l'Inghilterra; sul punto cfr. C.Fasone, *Il parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A.Manzella, N.Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014

²⁶ Cfr. G.L.Tosato, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: la Ue a due velocità*, cit. p.315 e ss.

²⁷ Cfr. G.Martinico, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in Bonvicini, G. - Brugnoli, F. (eds.), *Il Fiscal Compact*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013

Si coglie l'intento dei contraenti di garantire all'accordo intergovernativo un aggancio con l'ordinamento europeo e un parziale recupero della rappresentatività tramite una cooperazione interparlamentare, sul modello della Cosac, ma che allo stesso tempo richiama il metodo delle Convenzioni create per la elaborazione della Carta dei diritti e per il Trattato costituzionale.

La Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria di cui all'art. 13 del Fiscal Compact, è costituita dai membri del Parlamento europeo e di tutti i Parlamenti nazionali, non solo di quelli dei paesi aderenti al Fiscal Compact o della zona euro²⁸.

Non è stata pertanto colta la possibilità di realizzare una Conferenza interparlamentare ristretta, né ancora è stato approvato un regolamento interno o la composizione delle delegazioni, attribuendo a ciascun Parlamento il compito di stabilirne la dimensione²⁹. Il che, come è stato osservato, sembra essere indice della difficoltà di trovare un accordo analogo a quello raggiunto per la Conferenza interparlamentare sulla Pesc-Pscd³⁰.

Finora dunque non sono state sfruttate appieno le potenzialità della cooperazione interparlamentare offerte dall'art.13 del Tscg, il che confermerebbe, indirettamente e anche da questa prospettiva, la preminenza dell'influenza dei governi sulle dinamiche decisionali in materia economica³¹.

3. Il potenziale rafforzamento del Parlamento europeo attraverso il parlamentarismo multilivello

In generale, opportunità per un rafforzamento del Parlamento europeo nelle decisioni relative alle materie economiche e finanziarie, si possono delineare sulla base dei poteri europei riconosciuti ai parlamenti nazionali.

Il Trattato di Lisbona, ed in particolare le disposizioni contenute nei protocolli allegati (nn.1 e 2), relativi al ruolo dei Parlamenti nazionali e sulle applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, consentono di rilevare l'accentuazione di un percorso teso al consolidamento di un parlamentarismo multilivello³².

Ai Parlamenti nazionali sono riconosciuti poteri, di cui il nucleo fondamentale è recato dall'art.12 del TUE, che consentono loro di influenzare la formazione degli atti europei non solo per il tramite dei loro governi, ma anche direttamente³³. In questa prospettiva di interlocuzione diretta con le istituzioni

²⁸Cfr. A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, p. 133-182

²⁹ Cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, cit. p.7

³⁰ Cfr. A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p.160 e ss

³¹ Cfr. N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art.13 del Fiscal Compact*, in Quaderni Costituzionali, n.1/2014, p.113 e ss; V. Kreilinger, *The new Inter-parliamentary Conference for economic and financial governance*, in *Notre Europe, Policy Papers* n. 100/2013, in www.notre-europe.eu; A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale"*, reperibile all'indirizzo www.astridonline.it; B. Crum, J.E. Fossum (eds), *Practices of inter-parliamentary coordination in International politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013, passim;

³² Cfr. M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea, voce*, in *Dig. disc. pubbl., V Aggiornamento*, Torino, 2012, 510 ss.S. Sicardi, *Controllo e indirizzo parlamentare, voce* in *Digesto disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, UTET, 1989, spec. p. 107 e ss., A. Manzella, *La funzione di controllo*, in *Il Parlamento*, A.I.C., Annuario 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 216 e ss; Id, *Il Parlamento federatore*, in *QC*, n.1/2002, p.46; I. Pernice, *The Treaty of Lisbon*, in *Columbia Journal of European Law*, vol.5, n.3/2009, p.349, specie p.391; Casalena, C. Fasone N. Lupo, *Protocol (No.1) on the role of National parliaments in the European Union*, in Blanke- Mangiameli (a cura di) *Commentary to Treaty of Lisbon*, Springer, Heidelberg, 2012; P. Craig, *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2010; L. Gianniti, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini, G. Tiberi, Bologna 2010

³³ In base all'art.12 del TUE "I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di

dell'Unione, i parlamenti nazionali assolvono al "presidio" della sovranità nazionale, da un lato, e concorrono al "buon funzionamento" dell'Unione, dall'altro³⁴.

In tale assetto i Parlamenti nazionali operano con funzioni di legittimazione e controllo degli atti e degli organi dell'Unione, esercitando le loro c.d funzioni europee. Allo stesso tempo svolgono funzioni di raccordo internazionale, dando vita all'international networking functions nell'ambito del quale interagiscono con il Parlamento europeo e con altri Parlamenti nazionali³⁵.

In particolare, relativamente alla cooperazione interparlamentare, l'art.9 del Protocollo n.1 stabilisce che " i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione"; l'art.10 inoltre dispone che "una conferenza degli organi parlamentari specializzati può sottoporre all'attenzione del parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici(...). I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione"³⁶.

detto trattato;d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea

³⁴ In particolare con riferimento al soggetto e alle modalità di esercizio del potere si può operare una sorta di schematizzazione secondo la quale alcuni poteri sono attribuiti alla singola Camera; altri al singolo Parlamento nazionale; altri ad un insieme di Camere a condizione che raggiungano una determinata soglia; altri poteri sono attribuiti collettivamente comprendendo anche il Parlamento europeo. Alle singole Camere sono attribuiti i poteri di informazione e di controllo; il potere di esprimere pareri "motivati e contributi alla Commissione, nell'ambito del «dialogo politico»; quelli di impugnare un atto davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà"; al singolo Parlamento sono attribuiti poteri di veto sulle clausole passerella"; a gruppi di camere sono attribuiti poteri connessi al rispetto del principio di sussidiarietà che si attiva al raggiungimento di una determinata soglia;gli altri poteri attribuiti in forma collettiva sono riconducibili al metodo della Convenzione e alle forme di cooperazione interparlamentare. Così N.Lupo, I parlamenti nazionali e le istituzioni europee, in G.Amato, R.Gualtieri (a cura di)*Prove di Europa unita.Le istituzioni europee di fronte alla crisi, Firenze, Passigli, 2013, p.337 e ss., specie p.340*; L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di) *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, ai, II, Bologna, Il Mulino, 2010; per ulteriori criteri di classificazione proposti in letteratura si veda M.Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit. p.509

³⁵ Sul punto si veda M.Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit. p. 510, che evidenzia come nell'ambito delle funzioni di raccordo interistituzionale, le interazioni con le assemblee rappresentative sub statali delineano "un sistema di "vasi comunicanti". Quest'ultimo sembra in effetti essere l'arricchimento principale ai classici "cataloghi" delle funzioni dei Parlamenti elaborati dalla letteratura da Bagehot in poi"

³⁶Le disposizioni sono suscettibili di interpretazioni contrastanti, manifestate in occasione della sostituzione dell'assemblea parlamentare dell'Unione europea occidentale con le forme di controllo parlamentare sulla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). In quell'occasione il Parlamento europeo ha sostenuto che tutte le forme di cooperazione "regolare" si sarebbero dovute svolgere in applicazione dell'art.9, vale a dire con il Parlamento europeo da un lato, e i parlamenti nazionali, dall'altro, posti su un piano di parità nella decisione dell'organizzazione della cooperazione interparlamentare; all'opposto i Parlamenti nazionali hanno sostenuto la possibilità di ricorrere alla Cosac per iniziative anche di "carattere stabile purché riferite a specifiche questioni" comprese la Pesc e la Pesd citate dallo stesso art.10. Secondo questa interpretazione il Parlamento europeo avrebbe avuto un peso analogo a quello di un parlamento nazionale. Al fine di evitare ulteriori occasioni per l'insorgere di contrasti tra le diverse interpretazioni e le negative ricadute in termini di funzionamento delle istituzioni, in occasione del negoziato sul Tscg è stato ritenuto opportuno optare per una disposizione aperta ad entrambe le opzioni recate dai due articoli compresi nel Protocollo n.1. La vicenda, ricordata da N.Lupo, *I parlamenti nazionali e le istituzioni europee*, cit. p.342, si è poi conclusa con un accordo nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Unione svoltasi il 21 aprile 2012, con cui è stato escluso il modello Cosac ed è stato scelto di applicare l'art. 9 del protocollo n. 1, con alcuni adattamenti quali:riunione semestrale della Conferenza;adozione per consenso delle sue conclusioni che non sono vincolanti; peso del Parlamento europeo costituito da 16 delegati, mentre il peso di ciascun Parlamento nazionale è costituito da 6 membri.

Si è così venuto a configurare un ruolo progressivamente rilevante per i Parlamenti nazionali.

Sebbene la componente interparlamentare non abbia acquisito una valenza paragonabile alla componente intergovernativa, dato il carattere essenzialmente consultivo riservato ai parlamenti nazionali, sembrano configurarsi le condizioni per un passaggio verso il “superamento del paradigma lockeiano della riserva agli esecutivi del “federative power”.³⁷ Questa osservazione relativa alla “forza” della dimensione interparlamentare trova un’eccezione proprio nelle materie economiche e finanziarie, per le quali il Trattato di Lisbona non offre specifici strumenti di partecipazione e controllo.

Tuttavia, è nell’ambito della nuova governance economica europea che è possibile individuare elementi per un rafforzamento del loro ruolo.

In tal senso, nei considerando e nel dispositivo dei regolamenti del c.d. six pack si dispone che i Parlamenti nazionali debbano essere coinvolti in modo stretto e tempestivo nel rafforzamento della governance economica³⁸, che il loro ruolo debba essere pienamente rispettato nell’applicazione del regolamento relativo agli squilibri macroeconomici.

Inoltre, si prevede un adeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle procedure del “semestre europeo” e nella preparazione dei programmi di stabilità e convergenza al fine di migliorare la trasparenza ed il controllo delle decisioni.

In questa prospettiva si dispone anche un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali attraverso la formula del “dialogo economico”, nell’ambito del quale la commissione competente del Parlamento europeo può offrire la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni allo Stato membro destinatario di una raccomandazione o decisione del Consiglio(Reg.Ue 1176/2011, art.14, comma 2.).

Il quadro, come accennato, è stato ulteriormente arricchito dalle disposizioni del Tscg che prevede forme di cooperazione interparlamentare nell’ambito della politica di bilancio, stabilità e coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, l’art. 13 del Tscg dispone, nel rispetto delle disposizioni contenute nel titoloII del protocollo n.1, la possibilità di costituire 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 Trattato³⁹.

Il modello prefigurato dall’art.13 del Tscg è ispirato in parte alla Conferenza degli organi dei Parlamenti nazionali specializzati negli affari comunitari (COSAC) e, in parte, al metodo delle Convenzioni costituite per la preparazione della Carta dei diritti e per il Trattato costituzionale, metodo poi comunitarizzato dall’art.48 TUE per la revisione ordinaria dei Trattati⁴⁰.

³⁷ Così M.Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit. p.510; J.Locke, *Second Treatise on civil Government*, Barnes & Noble Publishing, 1690, cap.XII

³⁸ Considerando n. 11 del Reg.Ue n.1173/2011 e Considerando n.25 del Reg.Ue n.1176/2011; Considerando n.16 del Reg.Ue n.1175/2011, il quale prevede anche che il programma di stabilità presentato dal governo al Consiglio e alla Commissione debba indicare se sia stato sottoposto al Parlamento; cfr.A.Delcamp, *Les parlements nationaux et l’Union européenne:de la reconnaissance à l’engagement*, *Revue de l’Union européenne*,n.544, 2011, p.7, *specie*, p. 11; P.Bilancia, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Riv.It.Dir.Pubb. com.*, n.2/2009, p.1119 e ss;

³⁹ Le prerogative parlamentari, in relazione al Tscg sono illustrate nel XVIII rapporto semestrale del Segretariato della COSAC “*Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*”, pubblicato nel settembre 2012, reperibile nel sito www.cosac.eu; più ampiamente su questi aspetti C. FASONE, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, EUDO working paper, Firenze, Agosto 2012, disponibile sul sito: <http://cadmus.eu>

⁴⁰ In realtà, la stessa introduzione del semestre europeo, può essere considerata una sorta di tappa intermedia rispetto alla cooperazione interparlamentare delineata dall’art.13 del Trattato, dal momento che, come è stato osservato, le programmazioni finanziarie presentate al vaglio della Commissione tengono conto della loro “sostenibilità parlamentare” , il

In entrambi i casi la disposizione crea le condizioni affinché si crei una cooperazione tra commissioni parlamentari di settore che potrà affiancare e rafforzare il sistema della Cosac. In questo modo si realizzerebbe quanto già auspicato nel corso dei lavori dal Gruppo IV della Convenzione sul futuro dell'Europa, circa l'opportunità di avviare una cooperazione interparlamentare ampia e non limitata alle sole Commissioni per gli Affari europei⁴¹.

Si tratta di un ulteriore passaggio verso la costruzione di una "rete euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie dell'Ue", all'interno della quale il ruolo che i parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere è molteplice: come soggetti co-promotori di politiche; come soggetti vincolati da limiti comuni; come soggetti compartecipi di conferenze e convenzioni⁴².

L'assetto delineato pare essere quello del parlamentarismo multilivello by committees, incentrato sul ruolo chiave del Parlamento europeo nell'interazione con i Parlamenti nazionali⁴³. Questi ultimi potrebbero agire secondo una duplice dinamica: nella fase discendente possono assumere il compito di "filtrare" cercando di esplicitare alle collettività di riferimento le ragioni di determinate politiche dell'Unione; nella fase ascendente potrebbero selezionare le questioni rilevanti per il Parlamento europeo⁴⁴.

Su tale assetto e sulla sua futura evoluzione è inconfutabile l'influenza della giurisprudenza costituzionale tedesca che sin dalla sentenza del 7 settembre 2011, ha rimarcato la responsabilità del Parlamento nazionale imponendo la necessaria approvazione del Bundestag per le decisioni di sostegno

che induce a risolvere il tutto in una sorta di "dialogo a distanza" tra i parlamenti degli Stati membri. Così A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel «trattato internazionale» europeo*, in «Astrid Rassegna», n.4/2012, p.4

⁴¹ Sul punto si veda M.Roberti, *La cooperazione interparlamentare a seguito del Trattato di Lisbona*, E.Rossi (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus, 2012, p. 283, si sofferma sulla risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 relativa allo sviluppo di rapporti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, auspicando la costruzione di una rete di commissioni parlamentari omologhe.

⁴² Così A.Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in www.astridonline.it, 22 febbraio 2012, p.4

⁴³ In questa prospettiva si veda Y.Bertoncini, *The parliaments of the Eu and the Emu Governance. What parliamentary dimension for the "political Union"?*, in Tribune 11 April 2013, *Notre Europe*, che evidenzia come il rafforzamento dei Parlamenti nazionali non equivarrebbe ad un indebolimento del Parlamento europeo ma ad un ulteriore passaggio verso la risoluzione del deficit democratico solo se saranno in grado di compiere tre passaggi complementari quali: "putting the Eurozone crisis and its settlement at the core of the next European elections of May 2014: this objective could be achieved not only by drafting precise state of the art and recommendations in the "Manifestos" of the European political parties, but also by giving to each candidates running for the presidency of the Commission a clear programme and mandate on this central issue. The second step is the creation of a Eurozone subcommittee within the European Parliament.(...);The third step is the reinforcement of the European Parliament's control powers over the Eurozone decision makers, which would be made easier if a stable and full time president of the Eurogroup was appointed.(...) A permanent president of the Eurogroup would be the more regular interlocutor of the Eurozone subcommittee, which would exercise a sound, public and regular control over him/her"

⁴⁴ In questi termini G.Martinico, *L'art.13 del Fiscal compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. Bonvicini, F.Brugnoli, *Il Fiscal compact, Quaderni LAI*, 2012 p.35 e ss, specie p.43; In questo senso la cooperazione interparlamentare di cui all'art.13 è apparsa funzionale anche alla risoluzione delle problematiche del deficit democratico dell'Unione che proprio nelle decisioni di bilancio trova il suo punto nevralgico. Il tema è stato evidenziato nell'ambito della prima Conferenza interparlamentare svoltasi in applicazione dell'art.13 del Tscg a il 16 e 17 ottobre a Vilnius, sotto la presidenza lituana. La Conferenza si riunisce due volte l'anno ed è coordinata con il ciclo del semestre europeo. Tale sede potrebbe configurarsi come la più opportuna per avviare un confronto non solo sulle politiche di bilancio ma anche sul futuro bilancio, in senso federale, dell'Unione europea; in argomento si veda V. Kreilinger, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, octobre 2013; in generale sulla cooperazione interparlamentare cfr A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Napoli, 2013, p. 33 ss.

finanziario di ampia portata⁴⁵. La decisione è stata fondata sul principio democratico della legge fondamentale tedesca, richiamato anche nella successiva sentenza del 28 febbraio 2012.

Limitatamente ai profili di cui si sta trattando, la sentenza del febbraio 2012 esplica un duplice effetto. Da un lato appare finalizzata a “compensare” le conseguenze della natura intergovernativa dei Trattati e dei meccanismi di stabilità. Dall’altro, la stessa sentenza appare un freno alla costruzione di una rete europea dei Parlamenti. La sentenza infatti, impone che il controllo sul European financial stability fund (Efsf) avvenga tramite il plenum del Bundestag e non tramite una sua commissione interna, il che appare in controtendenza rispetto all’orientamento da parte dei Parlamenti nazionali di esercizio delle funzioni europee tramite le loro commissioni. Orientamento che si configura oramai come un “elemento di diritto costituzionale comune”⁴⁶.

Ma proprio il disconoscimento di tale orientamento e l’attribuzione al Parlamento nazionale del potere decisionale, rivela la connotazione di organizzazione internazionale che la Corte Tedesca applica all’Unione, nel cui ambito la partecipazione del Bundestag alle decisioni intergovernative appare come “condizione ultimativa di legittimità di disposizioni giudicate in via preventiva”.

Peraltro, le difficoltà nella costruzione di orientamenti giurisprudenziali comuni, agevolati dal rafforzamento della reciproca fiducia tra gli Stati membri dell’Unione, finiscono per rallentare il

⁴⁵ Il richiamo della Corte costituzionale tedesca ad una valorizzazione del ruolo di controllo del Parlamento nazionale sul governo nazionale e sulle istituzioni europee si può far risalire alla nota sentenza del 30 giugno 2009, Lissabon Urteil, specie par.411, in cui si ribadisce che è dovere del Parlamento esercitare la propria responsabilità rispetto all’integrazione nei diversi casi di sviluppo dinamico dei Trattati. La sentenza, fondando sul principio costituzionale di rappresentanza politica, giungeva ad ammettere il ricorso dei singoli deputati in sede di controllo astratto di legittimità, sebbene la legge fondamentale tedesca, art.93, lo riservi al Governo federale, al Governo di un Land o ad un terzo dei membri del Bundestag; così C.Pinelli, *Le Corti Europee*, in G.Amato, Gualtieri, (a cura di), *Prove di Europa unita*, cit p.325; soprattutto per una comparazione della giurisprudenza delle Corti costituzionali europee e della Corte di giustizia; peraltro, più specificatamente nel senso di garantire e valorizzare il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, quale garanzia del rispetto dell’identità costituzionale degli Stati membri anche le precedenti decisioni Solange; M. Bonini, *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfG*, in Rivista telematica dell’AIC, n. 1/2012, specie p.12 e ss.; è particolarmente significativa la legislazione tedesca adottata in seguito alle pronunce del Tribunale costituzionale federale tedesco, che ha introdotto per il Governo obblighi di informazione e consultazione del Bundestag, nella fase di elaborazione delle decisioni in materia economica e finanziaria di livello europeo. Soprattutto è stato imposto al Governo il previo assenso della Commissione bilancio del *Bundestag* in relazione agli interventi di stabilizzazione dell’area euro che abbiano impatto sulla finanza pubblica. Si tratta della Legge per l’adozione di garanzie per la solvibilità della Repubblica ellenica finalizzate al mantenimento della stabilità finanziaria nell’ambito dell’Unione monetaria (WfstG), del 7 maggio 2010, in BGBl, I, p. 537, e della legge per l’adozione di garanzie nell’ambito del meccanismo di stabilità europeo del 22 maggio 2010, in BGBl, I, p. 627. Le suddette leggi sono state modificate, con la legge del 9 ottobre 2011, in seguito alla sentenza del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht o BVerfG*) del 7 settembre 2011 (*BVerfG*, 2 *BvR* 987/10, 2 *BvR* 1485/10, 2 *BvR* 1099/10) relativa alla loro compatibilità con la Legge fondamentale tedesca; la successiva sentenza del 28 febbraio 2012 (*BVerfG*, 2 *BvE* 8/11) sulla legge del 9 ottobre 2011; la sentenza del 19 giugno 2012 (*BVerfG*, 2 *BvE* 4/11), in cui si afferma che il Governo non aveva adeguatamente e tempestivamente informato il Parlamento sui negoziati relativi alla costituzione del Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact; con la sentenza del 12 settembre 2012 (*BVerfG*, 2 *BvR* 1390/12; 2 *BvR* 1421/12; 2 *BvR* 1438/12; 2 *BvR* 1439/12; 2 *BvR* 1440/12; 2 *BvE* 6/12) i suddetti Trattati internazionali sono stati dichiarati non incompatibili con la Costituzione, a condizione che le relative disposizioni siano interpretate nel senso di sottoporre all’approvazione del Parlamento federale le decisioni di stanziare importi superiori alla somma versata dalla Germania al meccanismo europeo di stabilità. Le sentenze sono reperibili presso il sito del tribunale costituzionale tedesco: www.bundesverfassungsgericht.de). Tra gli altri si vedano i commenti di P.Ridola, “*Karlsruhe locuta causa finita?*” *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, n.18/2012; A.De petris, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Una guida alla lettura*, ibidem; A.Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, ibidem; F. Pedrini, *Le “cantele” di Karlsruhe in ordine al Fondo “salva Stati” (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, P. 894 ss.; più recentemente K. Schneider, *Yes, But ... One More Thing: Karlsruhe’s Ruling on the European Stability Mechanism*, in *German Law Journal*, 2013, p. 53 ss.; M. Wendel, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, in *German Law Journal*, 2013, p. 21 ss.

⁴⁶ Così M.Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit. p.564

funzionamento delle istituzioni intergovernative fino a rischiare, paradossalmente, la paralisi nel caso in cui anche altre Corti nazionali seguissero la via intrapresa dalla Corte costituzionale tedesca⁴⁷.

In questo quadro la cooperazione interparlamentare di cui all'art.13, improntata ad un sistema "per conferenza" e non alla "cooperazione per confronto"⁴⁸, appare funzionale anche ad allentare le tensioni relative alla questione del deficit democratico dell'Unione che proprio nelle decisioni di finanza pubblica trova il suo punto nevralgico⁴⁹. È indubbio infatti che tali forme di cooperazione, riunendo le "élites politiche dell'Unione e degli Stati membri", contribuiscono alla "comprensione reciproca" in modo tale da gettare le basi per la configurazione di un "contropotere democratico a fronte del potere esecutivo" e per una legittimazione duale dell'Unione, dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, soprattutto nelle materie economiche in cui prevale l'approccio intergovernativo.⁵⁰

4. Gli strumenti del Parlamento italiano nell'ambito della nuova governance economica europea

In tale assetto la misura della distanza tra il nostro Parlamento e il ruolo che potrebbe assumere alla luce dell'evoluzione intervenuta nell'ordinamento europeo è data dallo strumentario di cui può disporre sul piano interno⁵¹.

A riguardo, la legge n.234/2012, nel tentativo di realizzare appieno il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti riconosciuto dal Trattato di Lisbona, art.12 e protocolli nn.1 e 2, introduce disposizioni tese a rafforzare gli obblighi di informazione del Governo al Parlamento, dispone ulteriori obblighi del Governo volti ad garantire la conformità delle posizioni assunte rispetto agli indirizzi delle Camere ed attribuisce a queste ultime poteri diretti per la partecipazione ai processi decisionali⁵².

⁴⁷ Così C. Pinelli, *Le corti europee*, cit. p.335, anche per il virgolettato sopra

⁴⁸ Così A.Manzella, *La cooperazione interparlamentare*, cit. p.3.; in generale per le diverse forme di cooperazione interparlamentare, tra gli altri, si veda C.Pinelli, *La cooperazione interparlamentare nel processo di integrazione comunitaria*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus, 2008, p.325 e ss; K. Neunreither, *The european parliament and national parliaments: conflicts or cooperation?*, in *The Journal of legislative studies*, n.3-4/2010, p.466 e ss; C.Fasone, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, in C. Decaro, N.Lupo, *Il "dialogo" tra i Parlamenti: obiettivi risultati*, Luiss University Press, 2009, p. 97 e ss; Id., *I parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision making comunitario*, Ibidem, p. 159 e ss, specie p.169 ess; per una ricostruzione delle forme di cooperazione interparlamentare dalle origini delle Comunità Europee si rinvia a C. Romanelli Grimaldi, *Il Parlamento europeo*, Padova, 1977, p.35 e ss; D.Hearl, J.Sargent, *Linkage Mechanism between the European Parliament and the National Parliaments*, in V.Herman,, R.van Schendelen (a cura di) *The European Parliament and the national Parliaments*, Farnborough, Saxon House, 1979; più recentemente C..Bengtsson, *Interparliamentary cooperation within Europe*, in O'Brennan, Raunio (a cura di) *National parliaments within the enlarged European Union* , Routledge, London, 2006, p.46 e ss;

⁴⁹ Per questi aspetti si veda J. Neyer, *What Role for National Parliaments? European Integration and the Prospects of Parliamentary Democracy*, in K. Auel, T. Raunio (edited by) *National Parliaments, Electorates and EU affairs*, Institution for Advanced Studies, Vienna, 2012, p. 43 e ss; V. Schmidt, *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, vol. 19, 2/2012, p. 107 ss;

⁵⁰ Così I.Pernice, S. Hindelang, *Potenziale europäischer Politik nach lissabon- Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutione, seine Wirtschaft und seine Bürger*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2010, 11, p.409, riportato da M.Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit, p.568 che ricorda peraltro come "la funzione socializzante della cooperazione interparlamentare" non sia recente ma se ne trova traccia già nel Rapporto Vedel del 1972

⁵¹ In ambito europeo in vari Stati membri sono state adottate misure volte a garantire la partecipazione del Parlamento nei procedimenti relativi alle decisioni di coordinamento delle politiche economiche e di finanza pubblica e al rafforzamento dell'informazione e della consultazione del Parlamento; si veda il XVIII Rapporto semestrale del Segretariato della COSAC "Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny", pubblicato nel settembre 2012, reperibile nel sito www.cosac.eu;

⁵² Per un'analisi delle innovazioni introdotte dalla legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione del Parlamento nazionale ai processi decisionali dell'Unione europea, veda G.Rivosecchi, *Il ruolo del Parlamento*, in *Gior. Dir. Amm. n.5/2013*, p.463; G. Piccirilli, *Il ricorso alla legge per l'esercizio dei poteri "europei" da parte del Parlamento italiano. spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013, specie p.8 e ss; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla*

L'intento è di rafforzare il ruolo del Parlamento tramite il raccordo con il Governo, intento che viene perseguito essenzialmente attraverso la valorizzazione delle informazioni fornite dal Governo che assumono ora una particolare valenza, anche nell'ambito della cooperazione interparlamentare.

In particolare, l'art.3, comma 3, della legge 234/2012, impone al Governo l'obbligo di garantire l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente agli uffici di Camera e Senato presso le istituzioni europee. La norma appare funzionale al rafforzamento dell'attività che i rappresentanti del Parlamento svolgono presso le istituzioni europee nell'ambito della cooperazione finalizzata allo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali e con lo stesso Parlamento europeo⁵³. In questo senso, la norma rafforza la documentazione di cui dispongono i rappresentanti del Parlamento e indirettamente, per il loro tramite, anche l'attività di informazione e documentazione delle strutture parlamentari nazionali.

Relativamente alle materie economiche e finanziarie la valorizzazione dell'informazione fornita al Parlamento si coglie nel quarto comma dell'art.4 della legge n.234/2012 che impone l'obbligo di informare e consultare periodicamente le Camere nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata di cui al sesto comma dell'art.81 Cost. e dai rispettivi regolamenti in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, nonché al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, disposti o perseguiti attraverso atti, progetti di atti e documenti dell'Unione europea, cooperazioni rafforzate tra Stati membri e accordi e le ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, la disposizione appare carente nella misura in cui si occupa di disciplinare profili inerenti all'attuazione delle decisioni europee e non anche alla formazione⁵⁴.

Più efficaci si profilano le specifiche disposizioni dell'art.5 della legge 234/2012 che impongono al Governo la consultazione delle Camere su ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque che producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica.

L'innovazione recata dalle suddette disposizioni si coglie non solo nel rafforzamento dell'obbligo di informazione, ma anche nell'estensione di tali obblighi informativi ad accordi conclusi fuori dal diritto dell'Unione. Il riferimento è agli strumenti e alle fonti cui si è fatto ricorso per contrastare la crisi che in alcuni casi sono fuori dal diritto dell'Unione ed in altri non sono giuridicamente vincolanti ma producono effetti significativi sul piano politico ed economico⁵⁵.

In questa prospettiva, la legge introduce strumenti e procedure specifiche, non riconducibili ai soli generali obblighi di consultazione delineati sulla base delle procedure legislative previste nei trattati, ma anche agli accordi e le intese adottati nell'ambito della nuova governance economica.

partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere, in *www.federalismi.it*, 23 gennaio 2013; per un'analisi della precedente normativa relativa alla partecipazione alla fase ascendente e discendente si veda, tra gli altri, G.Tiberi, *La riforma della legge "La Pergola"*, in *Quad.Cost.* 2005; M. Cartabia e L.Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005 n.11*, in *Le Regioni*, n.4/2005 p.476 e ss;

⁵³ Tutti i parlamenti nazionali dell'Unione europea, tranne Malta e Slovacchia, dispongono di un proprio rappresentante residente a Bruxelles, con un ufficio presso il Parlamento europeo; cfr. Linee Guida sulla cooperazione interparlamentare, approvate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea all'Aia nel 2004, poi sostituite nel 2008, reperibile al sito <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

⁵⁴ Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit. p.35 e ss che rileva il "difetto di coordinamento del comma 4 in esame, per quanto attiene ai progetti di normativi e agli altri atti e documenti tipici delle Istituzioni, con gli obblighi informativi generali di cui all'art. 4, e, per quanto attiene agli accordi o "ipotesi" di accordi con la specifica disciplina di cui all'art. 5.

⁵⁵ Cfr. A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2013*, cit. p.36; G.Rivosecchi, *Il ruolo del Parlamento*, cit. p.468

Il rafforzamento del Parlamento è perseguito anche attraverso il previsto obbligo per il Governo di assicurare che la posizione rappresentata nella negoziazione degli accordi in questione, tenga conto degli atti di indirizzo parlamentari e di riferire fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta, nel caso in cui non abbia potuto conformarsi alle Camere.

Si tratta di una disposizione che riprende quanto previsto dall'art. 4-*bis* della legge 11 del 2005, introdotto dalla legge n.96/2010 che imponeva l'obbligo per il Governo di garantire che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione "tenesse conto" degli indirizzi delle Camere.

La legge 234/2012 rafforza questo vincolo per il Governo, pur lasciando un margine di flessibilità necessaria ai negoziati in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, tant'è che non si giunge ad applicare il modello del "mandato negoziale" adottato in molti ordinamenti europei sull'esempio di quello danese, ma si impone comunque un obbligo di motivare l'eventuale discostamento dagli indirizzi del Parlamento⁵⁶.

L'obbligo di motivazione è a carico del Presidente del Consiglio, ma anche del Ministro competente, elemento che configura un rafforzamento del coordinamento tra Governo e Parlamento e, nello specifico, tra i ministri che hanno partecipato alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione e le commissioni parlamentari competenti⁵⁷.

Le disposizioni inducono a ritenere che gli strumenti di cui dispone il Parlamento per recuperare il divario rispetto al Governo nell'indirizzo politico finanziario si collocano nell'ambito del contesto di integrazione europea in cui il ruolo, il peso di ogni Stato, dipende dalla capacità delle proprie istituzioni di "fare sistema" nell'affermazione di determinate posizioni⁵⁸.

Lo sviluppo di tale capacità dipende, dalla prospettiva del Parlamento, dall'effettiva possibilità di ottenere e gestire le informazioni, dalle procedure e dalle strutture di cui dispone, il che rimanda da un lato, alla necessità di adeguare regolamenti parlamentari alla nuova disciplina di bilancio, dall'altro alla funzione di supporto che il nuovo Ufficio parlamentare di bilancio potrebbe offrire.

4.1 (segue) L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio

Quanto osservato finora conferma come la nuova *governance economica* europea abbia accentuato dinamiche istituzionali già in atto, comuni anche ad altri ordinamenti, quali la preminenza dell'esecutivo nella funzione di indirizzo politico finanziario, la prevalenza dell'indirizzo finanziario su quello politico, l'indebolimento del Parlamento. Tuttavia, l'impatto della crisi non si limita alle dinamiche decisionali ma si estende anche all'assetto istituzionale degli Stati attraverso l'introduzione di organismi comuni dediti alla salvaguardia di una finanza pubblica sana. Il passaggio dalle sole procedure di coordinamento comuni all'introduzione di organismi nazionali dall'identica mission istituzionale, si è reso necessario in seguito alla constatazione, maturata nel corso degli anni, della difficoltà di garantire il rispetto delle

⁵⁶ Il modello del "mandato negoziale" è adottato con formule diverse, dal Parlamento danese, austriaco, finlandese, lettone, slovacco, svedese, polacco e sloveno. Il sistema prevede, in linea di massima, che prima delle riunioni del Consiglio il governo presenti al Parlamento la propria posizione. Il Parlamento ha in questo modo la possibilità di intervenire ancora prima che sulla proposta di iniziativa legislativa e può esprimere la propria posizione tramite un mandato che il governo è tenuto a rispettare nell'ambito del negoziato in sede europea. Cfr. la documentazione reperibile all'indirizzo <http://www.cosac.eu/countryspecific-information>).

⁵⁷ In Danimarca, laddove il negoziato abbia indotto il governo a pensare di discostarsi dagli indirizzi del Parlamento, si prevede una nuova consultazione della Commissione per gli affari europei; in altri ordinamenti, quali Finlandia, Polonia ed Ungheria, il Governo è tenuto a fornire motivazioni in caso intenda discostarsi, analogamente a quanto previsto ora nel nostro ordinamento; si veda la documentazione reperibile all'indirizzo <http://www.cosac.eu/countryspecific-information>);

⁵⁸ Cfr. N. Lupo, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale nazionale, soprannazionale*, in Rass. Parl. n.1/2012 p.51 e ss, specie p.85 e ss

regole del Patto di stabilità e crescita. Difficoltà dovuta all'incapacità dei governi di tradurre sul piano interno gli impegni relativi agli obiettivi di bilancio concordati ed assunti in sede europea⁵⁹.

Si tratta di problematiche determinate dal concorso di due fattori: da un lato la scarsa affidabilità delle stime economiche e finanziarie che sovente si rivelano eccessivamente ottimistiche; dall'altro il comportamento della classe politica che è più attenta all'impatto della decisione sul consenso elettorale del breve periodo che non all'impatto delle decisioni sulla stabilità finanziaria del lungo periodo⁶⁰.

La registrazione di questi fenomeni ha evidenziato un ulteriore limite dell'attuale sistema di governance economica europea improntato finora su procedure e sanzioni ed ha innescato l'esigenza di un rafforzamento costruito dall'interno degli ordinamenti degli Stati, attraverso l'introduzione di istituti comuni quali i *fiscal council*⁶¹.

In particolare, la Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, volta a definire i requisiti minimi dei quadri di bilancio, ha individuato nell'istituzione dei fiscal councils un tassello fondamentale⁶². Successivamente la Commissione europea ne ha indicato i requisiti essenziali nell'ambito dei Common Principles, che sono stati completamente recepiti, prima dal regolamento UE n.473/2013, facente parte del c.d. two pack, e poi anche dal legislatore nazionale⁶³.

⁵⁹ Il tema degli organismi indipendenti in materia di finanza pubblica è da tempo oggetto di studio da parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel cui ambito si è andato progressivamente concretizzandosi lo strumento dei fiscal council. Si veda OCSE, *Draft principles for independent fiscal institutions*, Background Document n.3, Quarto Convegno annuale, Parigi, 23-24 febbraio 2012; in argomento anche R.Hagemann, *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?*, in OECD Journal :Economic Studies, vol.1, disponibile all'indirizzo http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5;

⁶⁰ Risulta evidente la maggiore convenienza per la classe politica ad eludere le regole europee rispetto al minor consenso elettorale che potrebbe derivare dal rispetto delle suddette regole. In questo senso si veda Hagemann R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economic Department Working Papers, No. 829, 2010, p. 10 e ss; relativamente al fenomeno del ciclo elettorale della spesa pubblica che induce le classi politiche, ad utilizzare le risorse pubbliche per aumentare il loro consenso e dunque la possibilità di essere rieletti si veda, A.Brender, A. Drazen, *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries*, in *American Economic Review*, vol. 98/2008, pp. 2203-2220; in argomento A. Alesina, D. Carloni, G. Lecce, *The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments*, Harvard University, mimeo, 2010; relativamente al caso italiano ed in particolare alle modalità in cui tale fenomeno si esplica a livello locale si veda, M.Cioffi, G. Messina, P. Tommasino, *Parties, Institutions And Political Budget Cycles At The Municipal Level*, Temi di discussione n.885/2012, Banca d'Italia; Calmfors L., Wren-Lewis S., *What should fiscal councils do?* Discussion paper. Department of Economics, University of Oxford, 2010, p.11

⁶¹ Così D.Cabras, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in www.federalismi.it, 17 ottobre 2012; p.11. Oltre al noto *Congressional Budget Office* (CBO), istituito il 12 luglio 1974 con la promulgazione del *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, si rilevano numerosissimi fiscal council proliferati soprattutto all'insorgere della crisi finanziaria. Ad esempio, in Canada nel 2008 con il *Federal Accountability Act* si crea il *Parliamentary Budget Office* (PBO). Anche in ambito europeo è ampiamente diffuso il modello del fiscal Council. In alcuni stati, quali ad esempio, Belgio, Austria e Germania, ve ne è più di uno. In Europa i primi *fiscal council* nascono negli anni 40 e 50, come ad esempio il CPB in Olanda, nel 1947, e il Working Party on Tax Revenue Forecasting, in Germania nel 1955. In particolare in seguito alla crisi si è intensificato il ricorso a tali organismi indipendenti: la Svezia nel 2007, l'Ungheria nel 2009, la Slovenia nel 2010, il Regno Unito nel 2010-2011, il Portogallo e l'Irlanda nel 2011. Si veda L.Landi, *Fiscal council*, cit., p. 4 e ss

⁶² In particolare l'art. 4, comma 5, della Direttiva 2011/85/UE dell' 8 novembre 2011 e il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2011) 821, nell'ambito delle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi, evidenziano la necessità di istituire un'autorità indipendente per la vigilanza ex ante ed ex post sugli andamenti di finanza pubblica

⁶³ I Common Principles, proposti dalla Commissione europea stati adottati dall'ECOFIN il 22 giugno 2012. Si tratta dei requisiti relativi all' indipendenza, al personale, alle funzioni, alle risorse finanziarie, alla pubblicità delle analisi svolte. Cfr. COM (2012) 342 final: "Common principles on national fiscal correction mechanisms", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDE>; Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli stati membri della zona euro, in GUUE l 140 del 27 maggio 2013; per una disamina delle caratteristiche del Fiscal council, in ambito internazionale ed europeo , oltre che nel nostro ordinamento si veda R.Loiero, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'ufficio parlamentare*

L'art. 5, comma 1, lett.f) della legge costituzionale n.1/2012 ha previsto l'istituzione presso le Camere, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di verifica degli andamenti della finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio.

La disposizione è stata attuata dalla legge rinforzata n. 243/2012 che, dagli art.16 a 19, istituisce e disciplina l'Ufficio parlamentare di bilancio con sede presso le Camere. L'Ufficio di bilancio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è composto da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, scelti da un elenco di dieci esperti in materia di economia e finanza pubblica, indicati dalle Commissioni bilancio di entrambe le Camere, a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi membri⁶⁴. Va precisato che la scelta di istituire *ex novo* un organismo cui affidare stime e valutazioni di finanza pubblica è stata propria del legislatore nazionale, sia per la figura organizzativa che per la fonte del diritto, poiché la normativa europea si è limitata a prevedere l'individuazione di un organismo in grado di fornire stime affidabili di finanza pubblica⁶⁵.

Circa la natura giuridica dell'Ufficio parlamentare di bilancio, la sua denominazione e la sua collocazione delineerebbero una configurazione riconducibile a quella propria di un organismo parlamentare, ma tale identificazione non è pacifica. In linea generale, come è stato osservato, l'Ufficio parlamentare di bilancio può essere definito come ““organo a rilevanza subcostituzionale”, in quanto previsto da una legge rinforzata, eventualmente abrogabile, modificabile o derogabile solo con leggi di medesimo rango; inoltre svolge funzioni in parte assimilabili a quelle degli “organi ausiliari” previsti agli artt. 99-100 Cost.”⁶⁶

Ulteriori indizi circa la sua natura giuridica sono di difficile reperibilità e quelli desumibili dalle disposizioni della legge 243/2012 non consentono l'identificazione con una figura organizzativa già nota nel nostro ordinamento.

I caratteri di indipendenza e autonomia dell'Upb, indurrebbero ad una assimilazione al modello delle autorità indipendenti, ma gli effetti negativi in termini di riduzione del potere di bilancio del Parlamento inducono ad escludere tale interpretazione⁶⁷.

di bilancio, in www.federalismi.it, 31 luglio 2013 ;D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in www.federalismi.it, 17 ottobre 2012; Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, XVII legislatura, Nota breve n. 2, Aprile 2013

⁶⁴ L'elevata maggioranza e l'attribuzione alle Commissioni competenti per materia del compito di indicare i candidati, è finalizzata ad una convergenza su scelte basate sulla competenza dei candidati più che su ragioni di natura politica. Ciononostante non è da escludere il rischio di adottare scelte di tipo “bipartisan” in luogo di quelle auspicabili “non partisan”, rischio che non pare poter essere scongiurato dalla circostanza che il Consiglio una volta eletto rimanga in carica per sei anni, dunque oltre l'attuale legislatura. In questo senso, M.Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1/2013, p.19; più ampiamente si veda R.Hagemann, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economic Department Working Papers, n. 829/ 2010, p. 5 ess

⁶⁵ Cfr.M.P.Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, ASTRID RASSEGNA - N.1/2014, p.8

⁶⁶ Così M.P.Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit.p.8

⁶⁷ Cfr.M.P.Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit. p.10, europea. Dall'altro, ad un'inaccettabile delegittimazione politica del Parlamento a fronte di un'autorità tecnica e volutamente indipendente dalla politica. Neanche è stato seguito il modello “agenzia esecutiva”, che pur con quale forma di autonomia funzionale o strumentale rimane strumentale rispetto al Governo e/o al Parlamento. Il modello agenzia funziona egregiamente in alcuni ordinamenti, come nel Regno Unito l'*Office of Budget Responsibility* costituito nel 2010; ma appare non conciliabile con le previsioni del regolamento n. 473/2013 in tema di *fiscal councils*. D'altra parte anche le modalità di finanziamento pubblico, sono diverse da quelle previste per le Autorità indipendenti, che si avvalgono anche di fonti di finanziamento tra i soggetti cui sono preposte; diversamente G. Lo Conte, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Gior. dir. Amm.* n.10/2012, p.938, specie p.940, riconduce l'Ufficio di bilancio al modello proprio delle autorità indipendenti, anche sulla scorta del contributo del giudice amministrativo che ha individuato alcuni indici tra i quali il tenore letterale delle norme istitutive, la natura delle funzioni, “l'assenza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al Governo, l'autonomia organizzativa e di bilancio, i requisiti richiesti

D'altra parte, nonostante la denominazione, la collocazione presso il Parlamento, le regole di funzionamento, di nomina dei suoi membri e di finanziamento, non pare neanche possibile assimilare tale organismo alle strutture parlamentari esistenti.

L'Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, non pare poter rientrare nelle burocrazie parlamentari e, diversamente da queste, non pare possa operare in stretta collaborazione con parlamentari ed organi politici, né tantomeno potrebbe subire condizionamenti dal Governo nell'organizzazione e svolgimento delle sue funzioni⁶⁸. Peraltro, gode di un'autonomia regolamentare che sebbene subordinata al previo assenso dei Presidenti delle Camere è anomala per un organismo che opera "presso le Camere"⁶⁹. Sebbene la sua natura giuridica sia di difficile definizione, il suo compito appare delineato più nitidamente.

In generale, l'attività di guardiano fiscale (wacht dog) dell'Ufficio di bilancio, si esplica nell'ottica di rafforzare la funzione di controllo della finanza pubblica esercitata dal Parlamento. Tale elemento si coglie anche nelle disposizioni in base alle quali l'Ufficio di bilancio è tenuto ad operare in base ad un programma annuale di attività, presentato alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica⁷⁰. Queste ultime, in caso di valutazioni "significativamente divergenti" dell'Ufficio rispetto a quelle del governo, possono richiedere a quest'ultimo, di illustrarne le ragioni⁷¹. Tale previsione appare coerente con l'intento di rafforzare il ruolo del Parlamento nel confronto con il Governo in merito alle decisioni di finanza pubblica⁷². In tale ottica, oltre che per le caratteristiche di indipendenza attribuite all'Ufficio, si coglie anche la ragione per cui il confronto rimane limitato ai due principali attori dell'indirizzo finanziario e mai avrebbe potuto essere dilatato o dirottato in un confronto in cui il Parlamento fosse sostituito dal nuovo organismo⁷³. Rispetto a quest'ultimo punto

ai componenti, sul relativo sistema di nomina nonché sulla disciplina delle incompatibilità"; si veda anche Cons.Stato, Ad.gen., parere 6 maggio 2011, n.1721 e Cons.Stato, sez.I, parere 10 marzo 2010, n.870, ivi richiamati.

⁶⁸ Così D.Cabras, cit., p.23 il quale evidenzia che sebbene anche per le burocrazie parlamentari siano previste garanzie di indipendenza, anche per garantirne l'imparzialità, in ragione degli specifici compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio appare necessario introdurre modifiche ai regolamenti parlamentari tali da "assicurare che gli organismi di vertice possano adempiere al proprio mandato in piena autonomia, senza sottostare ad influenze politiche di sorta.". Circa l'opportunità di istituire un Organismo indipendente presso il Parlamento di veda N. Lupo, dell'audizione alla Camera presso le Commissioni riunione I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) in data 17ottobre 2011, che aveva osservato come la creazione di una struttura comune tra Camera e Senato, con funzioni analoghe al Congressional budget office statunitense, avrebbe potuto indurre ad una riorganizzazione delle strutture parlamentari in una logica di razionalizzazione del bicameralismo; perplessità circa l'incardinamento di tale organismo presso il parlamento sono espresse da N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in www.brunoleoni.it, 12 dicembre 2011, p. 4; in linea G.M.Salerno G.M., *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, n. 4, 21 gennaio 2012, pp. 6-8.

⁶⁹ M.P.Chiti, *L'ufficio parlamentare*, cit. p.12

⁷⁰ Sul punto cfr. C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL (edited by), *The Euro crisis and the state of European democracy*, Fiesole, EUI, RSCAS and EUDO, 2013, p.264 e ss

⁷¹ Una parziale analogia si può cogliere nel caso del Belgio, Olanda e Austria, in cui il governo adotta le previsioni del fiscal council pur non essendovi alcun obbligo previsto dalla legge in tal senso. Sul punto si veda I Lebrun I., *Fiscal Councils, Independent Forecasts, and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case*, Chapter 15 in Ayuso-i-Casals, Joaquim and Others (eds.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave MacMillan, 2009; Id Sul punto L. Landi, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, cit. p.15

⁷²R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, cit., specie p. 43 ribadisce la valenza neutrale della funzione di controllo svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio; in argomento Goretti C., *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal councils nella riforma costituzionale italiana*, Intervento nell'ambito della Giornata di studio organizzata dalla Assemblea Regionale Siciliana. Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo, Palermo, 20 gennaio 2012, pubblicato in www.astrid.it ; in un'ottica comparata si veda X. Debrun - M.S. Kumar, *Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?*, Paper n. 1/2007, reperibile all'indirizzo: <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal.pdf>

⁷³ Come è stato osservato da D.Cabras, *Un Fiscal Council in Parlamento*,cit. p.10, in alcuni ordinamenti, Ungheria, Svezia e Canada, è stata riconosciuta ai fiscal council la possibilità di delineare decisioni di politica economica alternative a quelle

tuttavia, va considerato che l'Ufficio parlamentare di bilancio, analogamente ai fiscal council di altri ordinamenti europei, si configura come il referente per la garanzia di coerenza tra la politica di bilancio nazionale e gli indirizzi europei. In questo senso pertanto si configurerebbe un ruolo ausiliario sia nei confronti del Parlamento che nei confronti delle istituzioni europee⁷⁴.

Allo stesso tempo è garantita una condivisione ed accessibilità dei dati in modo che l'Ufficio parlamentare di bilancio possa disporre di una base informativa simmetrica a quella del Governo, esigenza che è stata risolta consentendo all'Ufficio di richiedere alle amministrazioni pubbliche, agli enti di diritto pubblico, nonché agli enti partecipati da soggetti pubblici non solo la comunicazione di dati e informazioni, ma anche "ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali" (art.18, comma 6, legge n.243/2012).

La disposizione configura un'incrinatura nel monopolio informativo del Governo sui dati di bilancio ed è finalizzata a garantire uno dei principali compiti attribuiti ai fiscal councils, in qualità di "guardiani fiscali": quello di disincentivare l'adozione di politiche di bilancio insane da parte dei governi.

Il legislatore ha inteso ottenere tale effetto disincentivante consentendo, proprio attraverso l'elaborazione dei dati, al Parlamento ma anche all'elettorato di maturare una propria opinione sulle politiche di bilancio che il governo ha adottato o intende adottare. In quest'ottica ne potrebbe derivare una sorta di costo in termini di consenso che i governi saranno indotti a calcolare ai fini delle decisioni⁷⁵. La descrizione dei tratti essenziali del nuovo organismo di bilancio consentono di rispondere al quesito relativo alla sua necessaria o almeno opportuna creazione.

In via preliminare va osservato che ruolo e funzioni dell'Ufficio di bilancio sono nettamente distinte rispetto alla Ragioneria generale da un lato, e alla Corte dei conti, dall'altro.

In linea generale, occorre ricordare che l'art.18, comma 1 della legge 243/2012, attribuisce all'Ufficio il compito di valutazioni *ex ante* ed *ex post*, sia in riferimento agli andamenti della finanza pubblica, sia all'osservanza delle regole di bilancio⁷⁶.

In particolare, in relazione ai compiti svolti dalla Ragioneria generale dello Stato, l'istituzione dell'Ufficio di bilancio non comporta alcuna innovazione poiché le attività della prima, sono necessarie all'esercizio della funzione di indirizzo del Governo che si esplica attraverso la previsione e il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica da parte delle proprie strutture ministeriali.

Rispetto a tali funzioni, le attività dell'Ufficio di bilancio sono distinte e indipendenti, non sono strumentali all'esercizio della funzione di indirizzo del Governo, tant'è che si esplicano in attività di valutazione e monitoraggio che si traducono in valutazioni della politica di bilancio governativa a beneficio di una maggiore informazione del Parlamento. Dunque, è certamente da escludere che l'attività di verifica e valutazione degli andamenti della finanza pubblica, vale a dire l'attività di vigilanza *ex ante*, svolta dall'Ufficio configuri una sovrapposizione o una duplicazione delle attività svolte dall'attuale Ragioneria dello Stato.

proposte dai rispettivi governi, il che ha determinato tensioni ed inopportuni coinvolgimenti dell'organo tecnico nel confronto politico. L'inopportunità di attribuire all'organo tecnico la possibilità di offrire scelte alternative a quelle del governo, propria di un governo ombra, risiede nella loro stessa natura non politica e non rappresentativa, oltre che meramente tecnica.

⁷⁴ Così M.P.Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p.13

⁷⁵ L'effetto che le analisi dei fiscal council potranno dipendere da quanto l'opinione pubblica sia in grado di coglierne il significato e di punire in termini di consenso la classe politica responsabile di decisioni "insane". In tal senso L. Landi, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, p.9;

⁷⁶ L'art.18, comma 1 della legge 243/2013 stabilisce che l'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma"

Analoga affermazione può svolgersi per quanto riguarda l'attività di vigilanza ex post svolte dall'Ufficio di bilancio sull'osservanza delle regole di bilancio, rispetto alla funzione di controllo di cui è titolare la Corte dei conti.

Una prima immediata distinzione è riconducibile alla natura non giurisdizionale dell'Ufficio di bilancio, il che esclude il rischio di una "sovrapposizione con le competenze della Corte dei conti quale giudice della legittimità e del buon governo nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche"⁷⁷.

Inoltre le attività svolte dall'Ufficio di bilancio attengono più al concetto di valutazione che non a quello di controllo. Come è stato osservato, la valutazione si compie mediante previsioni e proiezioni circa gli effetti di un'azione pubblica; al controllo (...) sfugge, invece, ogni apprezzamento dell'impatto che sulla realtà economico-sociale, andrà a produrre l'atto sottoposto a controllo"⁷⁸. Si tratta di un'attività che l'Ufficio svolge su parametri economici, diversamente la Corte svolge un controllo ex post, basato su principi ancora essenzialmente giuridici.

Anche in questo caso, pertanto, il nuovo organismo non svolge funzioni sovrapponibili a quelle della Corte dei conti, ma semmai si pone in una posizione di complementarietà rispetto ad esse⁷⁹.

Chiarita la posizione dell'Ufficio di bilancio rispetto alle istituzioni già preposte alla vigilanza della finanza pubblica rimane da soddisfare il quesito iniziale circa la reale necessità della sua istituzione considerato che nel nostro ordinamento i suddetti organi svolgono funzioni neutrali in grado di garantire un controllo della finanza pubblica e, per questa via, di compensare la primazia del Governo⁸⁰. La risposta non può essere univoca per due ordini di ragioni.

In primo luogo, nell'ottica di una progressiva integrazione dei quadri di bilancio degli Stati membri dell'eurozona, appare coerente dotarsi di un'autorità indipendente, da tempo auspicata in sede europea e supportata da ampia letteratura che vede il rafforzamento della funzione di controllo del Parlamento nella creazione di due diversi organismi: uno preposto alla valutazione ex ante, tipica dei fiscal councils; l'altro preposto al controllo ex post, tipico dei c.d. *audit office*⁸¹. La separazione tra le due funzioni è finalizzata ad evitare il rischio che il medesimo soggetto sia condizionato, ex post, dalle sue stesse valutazioni svolte ex ante, incorrendo nel rischio di una forzata corrispondenza tra i due risultati.

In questo senso fa da supporto l'esperienza registrata da altri ordinamenti in cui sono già operanti i Fiscal Council.

Tuttavia, non si può fare a meno di osservare che non è stata colta l'opportunità di rilanciare un circuito collaborativo tra organismi già presenti nel nostro ordinamento, quali la Ragioneria generale dello Stato, i servizi bilancio delle Camere, il Servizio studi della Banca d'Italia, l'Istat⁸².

Allo stesso tempo, la funzione di controllo costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, garantisce la neutralità della funzione svolta e di conseguenza la connaturata capacità di offrire al Parlamento e alle

⁷⁷ Così Corte dei conti, sez. riunite in sede consultiva, Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S.3047,13 dicembre 2011, Documento n. 3/2011/CONS. p.52; sul punto si veda G.D'Auria, Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio"(a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti) in Foro it.,2012, V, 48

⁷⁸ La definizione è di G.D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di) Trattato di diritto amministrativo, 2003, Milano,II, p.1397 e ss:

⁷⁹ Di diverso avviso Pelino S., *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio del bilancio*, in *Giustizia amministrativa, Rivista di diritto pubblico*, n. 5 del 10 maggio 2012, pag. 5, in www.giustamm.it/

⁸⁰ Sul ruolo dei poteri neutrali come "contrappesi" al potere politico, si veda G.della Cananea, *Indirizzo e controllo*, cit, p.344-346, anche per la bibliografia citata; evidenza come l'azione dei poteri neutrali completa il ruolo del Parlamento in quanto consente che "gli interessi del pubblico siano presi in considerazione e tutelati anche, eventualmente, al di là di quanto ritenga opportuno la maggioranza parlamentare"; in generale sulla nozione di neutralità e sui poteri neutrali si veda A.M.Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali*, in Studi in onore di A.Segni, vol. IV Milano, 1967, p.257 e ss; M.Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994

⁸¹ In questo senso, G.Kopits, "The Role of independent Watchdogs in Good Fiscal Governance", seminario alla Camera dei Deputati, Roma, 8 giugno 2011; Id., "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", Paper for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials;

⁸² *Sull'opportunità di un rafforzamento delle strutture e delle procedure già esistenti si veda G.Salvemini, C.Virno, Un (nuovo) guardiano della trasparenza dei conti pubblici?* Società italiana di economia pubblica, Università di Pavia, giugno 2006;

istituzioni europee ed internazionali, le garanzie di verifica dell'affidabilità dei conti pubblici, determinanti per l'interazione con i mercati finanziari⁸³.

Le ragioni per cui non si è scelto di potenziare gli organismi già esistenti sembrano in parte essere riconducibili alla scarsa fiducia che le istituzioni europee ripongono nella qualità dell'amministrazione italiana, il che ha indotto ad fornire una "nuova" prova dell'impegno per una maggiore affidabilità dei conti anche attraverso un "nuovo" organismo, indipendente rispetto all'assetto istituzionale ed amministrativo⁸⁴.

A questa motivazione di natura politica si aggiunge un secondo ordine di ragioni, riconducibile ai tentativi compiuti dal legislatore italiano di creare un organismo con funzioni e ruolo parzialmente analoghi a quello del fiscal council. Il riferimento è certamente ai Servizi di bilancio della Camera e del Senato istituiti nell'ambito della riforma di contabilità realizzata con la legge 362/88 che, relativamente alla quantificazione degli oneri delineata dall'art.11 ter, presupponeva un'organizzazione in grado di analizzare le relazioni tecniche di accompagnamento alle leggi di spesa⁸⁵. L'esperienza dei Servizi bilancio e l'elevato grado di preparazione del suo personale non è stato sfruttato appieno per una serie di motivi il principale dei quali è identificabile nella mancata previsione nei regolamenti parlamentari di un adeguato rilievo procedimentale da attribuire alle informazioni fornite dai Servizi⁸⁶. Ne è derivata una sostanziale frustrazione dei risultati dell'attività di verifica e analisi, pur essendo questi ultimi strategici per la tenuta dei conti pubblici⁸⁷.

In ragione di tale esperienza, l'introduzione di un *Fiscal Council* nel nostro ordinamento si è configurata come l'occasione per valorizzare ulteriormente le strutture già esistenti attraverso forme di collaborazione reciproca⁸⁸.

Queste ultime riposano nelle riforme dei regolamenti parlamentari,⁸⁹ richiamati espressamente dalla legge costituzionale n.1/2012, art.5, comma 4⁹⁰, tenute a delineare una forma di controllo parlamentare

⁸³ Così, Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 2010, Vol.I, Cap.IV, p.162

⁸⁴ Cfr M.P.Chiti, *L'ufficio parlamentare*, cit., p.14 osserva che "Pur essendo noto lo scetticismo delle istituzioni dell'Unione sulla qualità dell'amministrazione italiana, sarebbe stato possibile evidenziare la credibilità di alcuni dei nostri organismi, eventualmente adeguati alle nuove necessità. In particolare, nell'elaborazione della normativa sul *fiscal council* non è stata appropriatamente considerata la possibilità di riorganizzare la Corte dei conti in funzione delle nuove competenze da assolvere per l'analisi, le verifiche e le valutazioni in tema di finanza pubblica; in tal senso, volendo, F.Nugnes, *Elementi di continuità nelle distorsioni della decisione di bilancio in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico italiano e comunitario*, n.6/2011

⁸⁵ All'interno del dibattito che condusse alla creazione dei servizi di bilancio, si formarono tre posizioni differenti: per una parte si riteneva opportuno affidare questa funzione alla Corte dei conti; per altra parte si riteneva auspicabile seguire il modello del Cbo statunitense, creando una struttura bicamerale in grado di fare delle "contro quantificazioni"; infine per altra parte, si riteneva necessario creare due distinte strutture per la verifica della quantificazione degli oneri elaborata dal Governo. Si veda Camera dei deputati, Unità operativa interservizi per lo studio delle proposte relative alla istituzione dell'Ufficio del bilancio- Relazione conclusiva, aprile 1988; ulteriori tentativi in tal senso sono stati avanzati, nel 2009, anche nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma di contabilità pubblica (A.S. 21397-A, art. 7) ma nella versione definitiva sono state eliminate le proposte relative all'istituzione di una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici e alla creazione di una struttura tecnica di supporto; Così M.Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Ediesse, 2004 p.220-221

⁸⁶ Tale scelta era giustificata dalla cautela nell'introdurre "innovazioni troppo marcate in un'area di riserva costituzionale nella quale era discutibile se, e in che misura, sia possibile inserire una "consulenza specialistica" prodotta da organismi burocratici" Così P.de Ioanna, G.Fotia, *Il bilancio dello Stato*, Nis, 1996, p.90-911

⁸⁷ Sul punto si vedano le osservazioni contenute nei numerosi documenti di base del Servizio bilancio del Senato; cfr.tra gli altri Servizio bilancio del Senato, L'attività della Commissione bilancio. Aspetti metodologici della quantificazione e della copertura e sessione di bilancio, Elementi di documentazione, Aprile 2/2013;

⁸⁸ Si veda E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, su www.osservatoriosullefonti.it-29 ottobre 2013; Id. E., *La democrazia alla prova delle "nuove" forme di amministrazione. A margine dell'organismo indipendente di cui alla Legge cost. n. 1/2012*, in: *Giornata di studio su "Amministrazione e democrazia"*, in occasione del ventennale di attività del Centro di ricerca "V. Bachelet" (1992-2012);

⁸⁹ Sul punto cfr.C.Goretti, L.Rizzuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio*, cit, p.54 e ss; a partire dalla XV legislatura, le Camere hanno avviato, in via di prassi, intese volte al coordinamento delle attività delle rispettive Commissioni bilancio. Sono state formate due sottocommissioni per il monitoraggio della finanza pubblica che sebbene distinti, hanno svolto sedute congiunte condividendo lo stesso ordine del giorno. Tale prassi è stata interrotta con l'inizio della XV

“moderna” consona alla tempistica del semestre europeo nella fase di impostazione della manovra finanziaria, ma anche ad una cultura della valutazione delle politiche pubbliche a lungo trascurata⁹¹.

5. Conclusioni

La nuova governance economica ha comportato un mutamento degli equilibri istituzionali sia a livello sovranazionale che nazionale.

Sul piano interno, la nuova disciplina fiscale ha contribuito all'evoluzione della forma di governo rafforzando la progressiva primazia dell'esecutivo, accentuata sin dall'adesione al Patto di stabilità e crescita⁹².

Tale rafforzamento dell'esecutivo si è esplicitato, nell'ordinamento interno, sia nella fase di impostazione che in quella di verifica degli andamenti di finanza pubblica, ma allo stesso tempo subisce un ridimensionamento per effetto dell'interazione con le istituzioni europee⁹³.

Ne è derivata una progressiva limitazione alla discrezionalità della politica di bilancio che è giunta con le riforme introdotte dalla nuova *governance* economica ad europeizzare quasi completamente l'indirizzo finanziario. La misura di tale europeizzazione, vale a dire il possibile margine di discrezionalità lasciati agli Stati, entro i vincoli di finanza pubblica, dipende dalla capacità di Governo e Parlamento di esprimere un indirizzo coerente con gli obiettivi di indirizzo politico espressi dal Consiglio Ue e dal Consiglio Ecofin.

In questo contesto, il Parlamento italiano appare progressivamente indebolito anche da una tempistica che, soprattutto nella fase di programmazione finanziaria non consente un ponderato esame da parte delle Camere. Contribuiscono a tale squilibrio prassi ormai consolidate di natura emergenziale.

Eppure, dallo stesso quadro normativo europeo che consolida il ruolo del governo quale *dominus* dell'indirizzo della finanza pubblica, emergono nuove prospettive per il recupero della funzione di indirizzo del Parlamento. In questo senso si può collocare l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di

legislatura, nel maggio del 2008 ed è stata poi recepita dalla legge 196/2009, art.4, comma 2. Tuttavia, come è stato osservato, tale previsione non rappresenta una rilevante innovazione rispetto alla precedente prassi di coordinamento delle attività delle due Commissioni bilancio, consolidatasi in relazione all'esame dei documenti di programmazione finanziaria, né tantomeno ha indotto elementi rafforzativi del controllo parlamentare di bilancio; cfr E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, cit., p.13

⁹⁰ Sul punto si veda N.Lupo, *Il pareggio di bilancio nel sistema delle fonti*, cit. p.30, evidenzia che si tratta della “prima esplicita emersione nel nostro ordinamento, almeno in una disposizione costituzionale, della “funzione di controllo parlamentare”, la cui esistenza veniva fatta discendere da parametri più indiretti: l'art. 94 Cost., sul rapporto fiduciario ; o l'art. 82 Cost., sulle commissioni di inchiesta, da leggersi assieme all'art. 1 Cost., sulla sovranità popolare ; o anche l'art. 81 Cost., laddove richiede l'approvazione parlamentare del rendiconto”.

⁹¹ Sul punto S.Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 – 2013 di “Italiadecide”, Camera dei deputati, Sala della regina, 11 febbraio 2013, osserva che il difetto principale della qualità delle politiche pubbliche italiane risiede nella fase della decisione “ Qui viene il difetto principale, quello di legificare ogni specie di indirizzo. Tutte le politiche trovano posto in atti normativi primari, leggi o decreti legge, seguiti da uno sciame di decreti delegati. Sia chiaro: non tutte le disposizioni legislative contengono politiche. La maggior parte di esse sono meri atti amministrativi in forma legislativa, adottati o dalla burocrazia per accollare la responsabilità al Parlamento, o dal governo per imporre decisioni a una burocrazia recalcitrante. Sono strumenti, che un Parlamento meno disattento dovrebbe lasciare scegliere ai governi, anche per non caricarsi di oneri impropri”; cfr.A.La Spina, E.Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Metodi e casi*, Bologna, Il Mulino, 2011, passim

⁹² Sul punto si veda A.Manzella, *Il Parlamento*, cit., p.347 evidenzia lo speciale potere del governo in riferimento all'ordine di votazione delle risoluzioni che prevede la votazione per prima della risoluzione ““accettata” dal governo, con i naturali effetti precludere tutte le altre”. Da questa prospettiva si comprende perché la manovra di bilancio può essere definita non come “una decisione assemblearistica: ma una decisione parlamentare, con normale preminenza dell'indirizzo politico del governo”.

⁹³ Cfr.G.della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit. p.156 e ss

bilancio e le forme di cooperazione interparlamentare, segnatamente quella indicate dall'art.13 del Tscg, anche se l'esperienza maturata finora dimostra uno scarso sfruttamento dell'istituto⁹⁴.

In questa prospettiva, sul piano interno, il confronto tra Governo e Parlamento può certamente migliorare per effetto dell'attività che è chiamato a svolgere l'Ufficio parlamentare di bilancio, ma l'efficacia di questo ruolo riposa sulla revisione delle fonti interne della Camere ed in particolare sui tempi della discussione, sui poteri del Governo e sui rapporti tra le Commissioni bilancio e le commissioni di settore. Soprattutto è necessario delineare procedure garantiste di maggioranza e opposizione riguardo alla decisione di ricorso al debito.

Si configura la possibilità, di garantire procedure finanziarie nel cui ambito sia possibile condurre un esame delle politiche settoriali e delle risorse a queste assegnate, sulla base delle priorità stabilite dall'indirizzo governativo e di abbandonare il ricorso a decreti legge, maxi emendamenti e fiducia.

Si tratta di punti nodali in cui la dimensione tecnica torna ad intersecarsi con la dimensione politica e costituzionale e la cui risoluzione consentirebbe di integrare, e non di appiattare, la dimensione qualitativa dell'indirizzo politico con la dimensione quantitativa dell'indirizzo finanziario.

In riferimento all'ordinamento sovranazionale, è stato osservato come il Consiglio europeo abbia assunto un ruolo centrale che si è esteso oltre i suoi poteri di indirizzo e impulso (art.15 TUE) per giungere a condizionare fortemente il ruolo della Commissione contribuendo a configurare una nuova veste del potere esecutivo, più ampio e condiviso. Allo stesso tempo, è stato notato come la Commissione, nonostante il rafforzamento del Consiglio europeo, abbia svolto il proprio ruolo (art.17 TUE) nell'elaborazione della nuova disciplina fiscale e abbia rafforzato la sua posizione anche nei confronti del Consiglio che necessiterà di una maggioranza qualificata inversa per disattendere le sue raccomandazioni. Ne è derivato un nuovo equilibrio in cui il complessivo governo dell'Unione ha consolidato il suo pilastro centrale nel pervasivo ruolo di indirizzo svolto dal Consiglio europeo e in un rafforzamento della Commissione che si esplica essenzialmente nei confronti degli Stati⁹⁵.

Tale assetto rivela squilibri legati alla responsabilità e legittimità delle decisioni adottate poiché solo la Commissione è responsabile di fronte al Parlamento, mentre il Consiglio europeo conserva una responsabilità essenzialmente politica nonostante la crisi abbia mostrato il carattere concreto delle sue decisioni.

L'assenza di una legittimazione del Consiglio europeo da parte del Parlamento pone in luce la necessità di ripensare il bilanciamento tra poteri e ancor di più il complessivo modello cui tende la forma di governo dell'Unione.

Nel corso della crisi lo spostamento dell'asse decisionale, si è andato assestandosi sul Consiglio europeo -Commissione e non su Commissione -Parlamento.

È stato pertanto offuscato il modello parlamentare delineato sin dal Trattato di Maastricht e rimarcato nel Trattato di Lisbona, lasciando intravedere la possibilità di una nuova forma di governo assimilabile ai modelli presidenziali dei sistemi federali, in cui le funzioni del Consiglio europeo (governo federale) potrebbero essere controbilanciate dal Parlamento europeo.

Naturalmente si tratta di un passaggio che oltre a richiedere una riforma dei Trattati, necessita di una riflessione sul concetto di rappresentanza per l'individuazione di un compromesso tra la rappresentanza unitaria dei cittadini europei (art.10 e art.14 TUE) e la rappresentanza degli interessi nazionali dell'Unione differenziata⁹⁶. E'certamente questo il punto nevralgico del processo di integrazione, la cui necessità di risoluzione è stata acuita dalla crisi, gestita essenzialmente con metodo intergovernativo. Ne è conseguita la percezione di una virata dell'indirizzo dell'Unione verso il perseguimento di parametri

⁹⁴ Cfr.N.Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art.13 del Fiscal Compact*, cit., p.113 e ss

⁹⁵ Cfr.F. Foret, Y.-S. Rittelmeyer (a cura di), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, London, Routledge, 2014 , p.150 e ss

⁹⁶ A riguardo si vedano le critiche al ruolo assunto dal Consiglio europeo e la necessità di rafforzare il ruolo del Parlamento esposte nello studio realizzato dallo Spinelli Group and Bertelsmann Stiftung (2013). *A Fundamental Law of the European Union*, Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung

tecniche di finanza pubblica ad opera di organismi tecnici e non verso il perseguimento di valori comunitari ad opera di istituzioni e metodi comunitari⁹⁷.

⁹⁷ Cfr. S.Fabbrini, *Emerging from the Euro Crisis: The Institutional Dilemmas of a Political Union*, Paper submitted at the Conference on *Governance Report 2015*, Hertie School of Governance, Berlin, 26 May 2014, p