

GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E PARLAMENTI NAZIONALI \*  
di Antonella Sciortino\*\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. Una panoramica dei nuovi strumenti di *governance* economica europea. 3. Gli effetti dei vincoli europei sulla finanza pubblica degli ordinamenti nazionali. Parlamento e governo: quali relazioni in tema di decisioni finanziarie nell'ordinamento giuridico italiano. 4. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. 5. Vincoli europei alla finanza pubblica e Parlamento italiano: quali modelli deliberativi.

**Premessa.** Con questo scritto vorrei provare a riflettere su alcuni dei percorsi che mi paiono conducenti nella prospettiva di una valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nella *governance* economica europea e soprattutto soffermarmi sulle ragioni per le quali tale valorizzazione non può che risultare fruttuosa sia per il processo di integrazione europea di marca squisitamente economica che per una maggiore democratizzazione del processo di integrazione europea *tout court*. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro delle regole della *governance* economica europea è un tema complesso e insidioso in quanto sconta, in generale, il già problematico ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea ed, in particolare, il ruolo che questi organi dovrebbero svolgere per dare seguito all'interno dei propri ordinamenti alle regole di *governance* economica europea sempre più stringenti e condizionanti le politiche di bilancio e finanziarie di ciascuno Stato membro. Lo sfondo teorico non è meno complicato perché deve tenere insieme decisioni in tema di bilancio e finanza pubblica, forma di Stato, processi decisionali democratici ed effettiva titolarità dell'indirizzo politico finanziario con evidenti refluenze sulla forma di governo. A partire dalla crisi del 2008 (con il fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*) prima avvertita dai soli mercati finanziari, poi conclamata in alcuni Stati membri come la Grecia<sup>1</sup>

---

\* Questo scritto è una versione riveduta e ampliata dell'intervento presentato al Convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello – PRIN 2010-2011 (ROMA, 12-13 MAGGIO 2015).

\*\*Prof. Ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

<sup>1</sup> Sin da quando si è verificato il caso della Grecia, per evitare il "contagio", gli organi dell'Unione europea e gli Stati membri dell'eurozona hanno messo a punto una serie di misure tra cui la concessione di prestiti condizionata alla realizzazione di un programma di riforme strutturali e di aggiustamento dei conti pubblici. La complessità della situazione ha reso necessaria l'istituzione di un meccanismo temporaneo di gestione della crisi costituito da due strumenti: l'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), ricorso a prestiti con fondi UE e l'EFSF (*European Financial Stability Facility*), una società autorizzata a raccogliere risorse sui mercati con la garanzia dei Paesi dell'Eurozona. Le risorse in tal modo raccolte possono essere destinate a Stati membri in difficoltà purché si impegnino a perseguire rigorose politiche di bilancio. Il FMI (Fondo monetario internazionale) si è reso disponibile ad ulteriori aiuti. V. I. Visco, *La governance economica europea: riforma e implicazioni*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it) del 2011. Sull'emissione di "Eurobond" per aiutare a ristrutturare i debiti pubblici nazionali e ridurre le speculazioni A. Quadrio Curzio, *A proposito di bond europei*, in *Il Mulino*, 2/2011, pg. 282 e ss.; sulle prime reazioni alla crisi v. C. Pinelli, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, a cura di G. Amato, Passigli Editori, 2009, pg. 317 e ss.; sulla natura della crisi, rintracciabile anche nella "veduta corta" dei governi, delle imprese, della comunicazione, dei mercati, delle famiglie v. T. Padoa-Schioppa, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Il Mulino, 2009. Oggi, a distanza di alcuni anni il caso della

nel 2010 e con propaggini in molti Stati come l'Italia, la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda, l'U.E. ha iniziato a mettere a punto una serie di misure normative in materia di *governance* economica europea per cercare di arginare la crisi<sup>2</sup>. La sua nascita invece è stata profeticamente annunciata da Nouriel Roubini<sup>3</sup> già nel 2006 per il convergere di vari fattori come la crisi dei mutui immobiliari americani, l'oscillazione dei prezzi del petrolio e la conseguente crisi di fiducia dei consumatori.

La normativa europea (che di seguito cercherò di ricostruire sinteticamente e in misura conferente all'argomento) sul punto oramai divenuta alluvionale incide non poco su ambiti competenziali "sovrani" degli Stati membri che si vedono fortemente condizionati nell'elaborazione delle politiche economiche e finanziarie di spettanza dei parlamenti e governi nazionali<sup>4</sup>. A ciò va aggiunto che i riflessi (o meglio gli effetti) particolarmente duri di alcune misure sono "mal tollerati" da larghe fasce di cittadini comunitari anche perché percepiti come frutto di scelte adottate da pochi governi nazionali, quelli con economie più

---

Grecia non solo è irrisolta, ma la Commissione europea è alla ricerca di un accordo con la Grecia per scongiurare la sua fuoriuscita dall'Eurozona. Intanto i tempi per un'eventuale conclusione delle trattative sono molto stretti dato che il governo di Alexis Tsipras il 30 giugno deve restituire 1,6 miliardi di euro al Fondo Monetario Internazionale, pena il default. Solo nel caso del raggiungimento di un accordo i creditori sbloccheranno la tranche finale di aiuti da 7,2 miliardi di euro per il salvataggio del Paese.

Il Presidente della BCE Mario Draghi ha avvertito che un eventuale default della Grecia sarebbe estremamente pericoloso l'euro, per la sua solidità e le sue fondamenta. Cfr. i nn. 1-4/2015 del Bollettino economico della BCE.

<sup>2</sup> La crisi finanziaria globale ha evidenziato non pochi punti deboli nella costruzione europea di un'efficace *governance* economica europea. In particolare: l'assenza di meccanismi di intervento rapidi nel caso di gravi crisi finanziarie di uno degli Stati membri; l'esistenza di stringenti disposizioni in tema di politica economica e monetaria non hanno evitato l'adozione di politiche di bilancio nazionali poco prudenti e lontani dal rispetto delle norme del Patto di stabilità e crescita; la palese dimostrazione che la disciplina di bilancio non sia sufficiente senza un adeguato coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e meccanismi di sorveglianza multilaterale per la prevenzione, il monitoraggio e la correzione degli squilibri macroeconomici derivanti dai conti con l'estero e da altri fattori; il rischio di "contagio" fra sistema bancario e Stati membri e tra gli Stati stessi ha evidenziato la fragilità del sistema finanziario ed anche le carenze nel governo europeo in campo economico. Per un approfondimento v. I. Visco, *La governance economica europea. Riforma e implicazioni*, cit.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, pg. 20 che evidenzia come anche i Paesi con tassi di crescita molto elevati e caratterizzati da un processo di convergenza quasi concluso, siano stati colpiti dalla crisi quando, dopo interventi a sostegno della finanza privata, hanno raggiunto livelli di debito elevati e disavanzi pubblici eccessivi (Spagna e Irlanda). Per un'analisi accurata della crisi finanziaria è imprescindibile la lettura di R. A. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, Università Bocconi Editore, 2010.

<sup>3</sup> N. Roubini, S. Mihm, *La crisi non è finita*, Feltrinelli, 2010; J. E. Stiglitz, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, 2010, pg. è tra gli economisti che lanciò segnali di allarme assieme ad altri economisti keynesiani (convinti che il mercato non possa correggersi da solo) e quindi preoccupati per la bolla immobiliare; di diverso avviso R. E. Lucas, <<*In defense of the Dismal Science*>>, in *Economist*, 6 agosto del 2009, il quale sostiene che prima del crollo di *Lehman Brothers* il rischio di una crisi finanziaria fosse non prevedibile.

<sup>4</sup> Sui rischi dell'Eurosistema in termini di sovranità, democrazia e libertà v. G. Guarino, *Eurosistema, Analisi e prospettive*, Giuffrè, 2006, spec. pg. 187-188.

sane e virtuose, la Germania in primo luogo. Tutto questo non poteva e non può non avere riflessi sugli equilibri istituzionali e costituzionali dei Paesi dell'U.E., in particolare, per quanto qui interessa sulla dimensione "parlamentare" dei processi decisionali particolarmente delicati come quelli vertenti in materia di finanza pubblica e di politica fiscale. La crisi, peraltro, come era intuibile, non ha coinvolto solo la dimensione economica, ma si è estesa anche a quella istituzionale dell'Eurozona<sup>5</sup>. Da un lato, gli Stati hanno dovuto pianificare strumenti per rilanciare l'economia ivi compreso misure di sostegno delle banche, dall'altro si sono trovati a governare l'emergenza del proprio debito sovrano ricorrendo a drastiche misure di riequilibrio dei bilanci nazionali. Il quadro degli interventi dell'UE per arginare la crisi finanziaria ha messo in luce la prevalenza della logica intergovernativa su quella comunitaria innescando un'alterazione negli equilibri istituzionali comunitari (non si sa quanto duraturi). Come è noto, la Commissione per rendere più stringenti i vincoli del Patto di stabilità e crescita ha predisposto una strategia dell'Unione basata su tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva)<sup>6</sup>.

All'interno della Strategia Europa 2020<sup>7</sup> la Commissione ha preso varie iniziative al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri tra cui due Comunicazioni<sup>8</sup> con cui è stato dato un contributo ai lavori della *Task force*<sup>9</sup> sulla *governance* economica istituita su iniziativa dal Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 con il compito di offrire un quadro di misure idonee per fronteggiare la crisi e monitorare le politiche di bilancio nazionali. La *Task force*, pur avvalendosi dell'opera della Commissione, ha elaborato un proprio autonomo orientamento che, su mandato del Consiglio europeo, verrà tradotto in un progetto di decisione dello stesso Consiglio europeo. E' in tal modo emerso un mutamento negli equilibri istituzionali degli organi comunitari, foriero di possibili tensioni: il vero protagonista della riforma della *governance* economica sembra essere la citata *Task force*, che

---

<sup>5</sup> Sui paradossi della crisi v. J. P. Fitoussi, *Una crisi che interroga l'Europa*, in AA.VV., *Fare i conti con la crisi*, Il Mulino, 2010, pg. 9 e ss. in cui si evidenzia la asimmetria tra l'Europa e le altre regioni del mondo nel senso che nella prima vi è un sistema di *governance* senza qualcuno che si assume la responsabilità sostituita solo da un complesso di regole che gestiscono il sistema; sullo scenario peggiore cui potrebbe condurre l'aumento smisurato del debito pubblico v. J. Attali, *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*, Fazi Editore, 2010, pg. 111 e ss.

<sup>6</sup> Commissione europea, Bruxelles, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. 3. 3 2010. COM (2010) 2020. Il nome dato al documento ne rivela gli obiettivi ambiziosi e a lungo termine in materia di: occupazione, energia e ambiente, ricerca ed innovazione, riduzione dell'esclusione sociale e povertà, istruzione.

<sup>7</sup> Sul punto v. AA.VV., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, a cura di M. Decaro, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011.

<sup>8</sup> *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*. Com (2010) 250 del 12 maggio, e *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, Com (2010) 367 del 30 giugno.

<sup>9</sup> La composizione della *Task force* rivela una natura essenzialmente intergovernativa. Ne sono stati membri oltre naturalmente il Presidente del Consiglio europeo *Von Rompuy*, i rappresentanti dei 27 Paesi membri, il commissario *Rehn* (in rappresentanza della Commissione europea, il Presidente *Trichet* per la Banca centrale europea e il Primo Ministro *Juncker* per l'Eurogruppo.

sembra aver depotenziato il ruolo dell'organo sovranazionale per eccellenza impegnato in particolar modo nell'attuazione amministrativa dei nuovi meccanismi di *governance*<sup>10</sup>.

Oltre alle tensioni cui facevo cenno poc'anzi sugli equilibri istituzionali degli organi comunitari non sono mancate quelle che hanno portato molti Paesi a rivisitare la propria normativa in materia di contabilità e finanza pubbliche. In Italia, ad esempio, si è assistito tra il 2010 e il 2011 a ben 5 manovre finanziarie e, da ultimo, in molti Paesi dell'Eurozona, in coerenza con alcune indicazioni del Patto *Europlus*<sup>11</sup>, a riforme costituzionali per introdurre il pareggio di bilancio in Costituzione<sup>12</sup>.

**2- Una panoramica dei nuovi strumenti di *governance* economica europea.** Non è pensabile in questa sede analizzare e approfondire tutti gli strumenti di *governance* economica europea messi a punto dagli organi comunitari per fronteggiare la crisi finanziaria, ma è necessario per lo meno mettere a fuoco le coordinate basilari delle nuove misure al fine di comprenderne le dinamiche e le interazioni con la finanza pubblica degli Stati membri ed in particolar modo per mettere in luce il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'attuazione di tali misure.

Volendo iniziare proprio dal Trattato *Fiscal Compact* cioè dal Patto di bilancio siglato da 25 Stati membri dell'U.E. il 2 marzo del 2012 sui cui contenuti si era raggiunto un accordo<sup>13</sup> nel Consiglio europeo di Bruxelles l'8 e 9 dicembre 2011 e definito nella riunione del 30 gennaio 2012, esso conferma le misure contenute nel *Six Pack*, nel Patto *Europlus* e ne aggiunge altre. Questo trattato economico-finanziario non è incluso nel TUE né nel TFUE anche se nello stesso viene previsto che, entro 5 anni dalla sua entrata in vigore, si valuterà

---

<sup>10</sup> Sui nuovi equilibri istituzionali all'interno dell'U.E. e sul ruolo del Presidente del Consiglio europeo v. pure E. Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di dir. amm.*, 3/2011, pg. 311 e ss.

<sup>11</sup> Il Patto EUROPLUS è stato siglato il 25.3.2011 dagli Stati membri dell'eurozona con l'aggiunta di Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia, Romania. Esso costituisce un rafforzamento del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997 che contiene già i quattro obiettivi da perseguire: stimolare la competitività; stimolare l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche. All'interno di quest'ultimo obiettivo è inserito un paragrafo dal titolo "regole di bilancio nazionali" in cui si prevede che gli Stati membri si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel PSC: gli Stati potranno scegliere lo specifico strumento nazionale purché abbia natura vincolante. L'esatta forma della regola potrà essere scelta da ciascun Paese, ma dovrà essere in grado di garantire la disciplina del bilancio a livello nazionale e subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei Parlamenti nazionali, di essere consultata, prima della sua adozione in modo da garantire che sia sinergica alle regole dell'UE. Non si fa menzione al pareggio di bilancio in senso stretto come invece nel *Fiscal Compact*, ma questo patto in connessione con altri costituisce una spinta per l'adozione di tali riforme costituzionali.

<sup>12</sup> In Italia v. l. cost. 20 aprile 2012 n. 1 recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

<sup>13</sup> Tutti i 17 membri dell'Eurozona hanno messo a punto le regole fondamentali del Trattato di stabilità fiscale che irrigidisce i parametri relativi al rapporto deficit/PIL e debito/PIL con la previsione di sanzioni automatiche in caso di violazioni.

l'opportunità di inserirlo nella cornice giuridica dell'U.E. anche in considerazione del grado di attuazione raggiunto.

Il nuovo trattato è stato messo a punto da un *team* di lavoro costituito da rappresentanti degli Stati membri (non di rango ministeriale), della Commissione europea, da un osservatore del Regno Unito e da tre rappresentanti del Parlamento europeo. Si applica ai Paesi contraenti la cui moneta è l'euro e agli altri Stati membri dell'U.E. che avranno ratificato il Trattato. In esso è stabilita la sua entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2013 ed ogni Paese, dopo la ratifica, dovrà entro il gennaio 2014 introdurre la regola del pareggio di bilancio, condizione indispensabile per eventuali prestiti del MES (Meccanismo europeo di stabilità finanziaria) e per poter contare sul fondo salva-Stati permanente in funzione da luglio 2012.

L'art. 3 è particolarmente impegnativo ed "invasivo" delle politiche di bilancio degli Stati contraenti. Esso prevede, in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi già derivanti dal diritto dell'Unione, che:

- il bilancio dello Stato debba essere in pareggio o in attivo (già il principio del pareggio di bilancio era previsto nell'ambito degli impegni presi con il Patto *Europlus*). Si considera rispettato questo principio se il disavanzo strutturale dello Stato rispetti l'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito nel quadro del *Six Pack* con un deficit annuo non superiore allo 0,5% del PIL nominale e, per quei Paesi, il cui debito sia inferiore al 60% del PIL, l'1%. Gli Stati potranno deviare da questo obiettivo in circostanze eccezionali (che nello stesso articolo 3 sono definite come eventi imprevedibili, vale a dire fuori dal controllo degli Stati); e se il rapporto deficit/PIL scende al di sotto del 60%, gli Stati devono introdurre nel proprio ordinamento un "meccanismo di correzione automatica" «sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1.>>. Il par. 2 aggiunge che tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le «prerogative» dei Parlamenti nazionali. Questo significa che i Parlamenti nazionali, prima di adottare le relative misure, dovranno preventivamente consultare la Commissione perché possa verificarne la congruità rispetto al fine. Sempre in riferimento ai Parlamenti nazionali l'art. 13 dello stesso Trattato prevede che, in coerenza con quanto previsto dal titolo II del protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'U.E. allegato ai Trattati dell'U.E., il P.E. e i Parlamenti nazionali, definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle rispettive commissioni parlamentari per discutere delle politiche di bilancio e altre questioni attinenti.

Accanto a questo Trattato vi è poi un quadro di misure in materia di *governance* economica europea poste in essere sulla base del Titolo VIII del TFUE relativo alla Politica economica e monetaria che sono i presupposti del Patto di Stabilità e crescita e consta di una parte preventiva e di una parte correttiva integrate e modificate dalle disposizioni del *Six Pack*<sup>14</sup>. Il

---

<sup>14</sup> Come è noto con la denominazione *Six Pack* si intende quel pacchetto di misure costituito da sei atti normativi, 5 regolamenti e 1 direttiva: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, recante l'esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, recante misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; regolamento (UE) n. 1175/2011 del

quadro delle disposizioni contenute nel titolo VIII del TFUE relativo alla Politica economica e monetaria prevedono l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni (art. 119). Per la realizzazione di tali obiettivi l'art. 121 prevede che il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, predisponga un piano di indirizzi per le politiche economiche degli Stati e dell'Unione su cui riferirà al Consiglio europeo. Quest'ultimo, sulla base delle risultanze, delibererà in merito alle conclusioni in modo che poi il Consiglio possa adottare una raccomandazione per mettere a punto i predetti indirizzi di massima. Tale cornice costituzionale è integrata da una parte preventiva e una correttiva specificate dal Patto di stabilità e crescita ed oggetto di modifica da ultimo ad opera del *Six Pack*<sup>15</sup>. L'art. 121 prevede la cosiddetta sorveglianza multilaterale, una sorta di monitoraggio che il Consiglio, sulla scorta delle relazioni predisposte dalla Commissione, opera per seguire l'andamento economico in ciascuno Stato membro e nell'Unione nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi economici di massima di cui sopra. Gli Stati membri sono tenuti a collaborare trasmettendo alla Commissione le informazioni relative a tutte le misure economiche adottate. Nel caso in cui si accertino delle infrazioni (politiche economiche non coerenti con gli indirizzi di massima o comunque situazioni che possano mettere in pericolo il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria) entra in gioco la parte correttiva. A tal fine la Commissione può rivolgere un avvertimento e il Consiglio una raccomandazione allo Stato interessato. Se il Consiglio su proposta della Commissione decide di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni ed entrambi riferiscono dinanzi al Parlamento europeo circa i risultati della sorveglianza multilaterale, il Presidente

---

Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo alla prevenzione e alla correzione degli squilibri macroeconomici; regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; infine la direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 recante i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>15</sup> Il Patto di stabilità e crescita è stato profondamente modificato dal *six pack* sia nella parte preventiva che in quella correttiva. La prima parte prevede che ogni Stato membro adotti una <<politica di bilancio prudente >> al fine di rispettare l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) definito negli appositi programmi di stabilità oggetto di valutazione preventiva rispetto all'adozione delle decisioni nazionali di bilancio per l'anno successivo. Il regolamento (CE) n. 1175 del 2011 prescrive che il programma di stabilità nazionale deve contenere: a) il percorso previsto per il rapporto deficit/PIL, il percorso di crescita programmato della spesa pubblica, il percorso programmato di crescita delle entrate pubbliche a politiche invariate e le misure discrezionali programmate in materia di entrate; b) indicazioni sulle passività; c) dati sulla coerenza del programma di stabilità con gli indirizzi di politica economica e il programma nazionale di riforma; d) ipotesi sul previsto andamento dell'economia; e) una stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati per conseguire gli obiettivi del programma. La parte correttiva entra in gioco per quegli Stati il cui debito superi il 60% del PIL. Il parametro di riferimento per la diminuzione dell'eccedenza del debito è indicata in un ventesimo all'anno dell'eccedenza rispetto alla soglia del 60% fatta eccezione per quegli Stati che a novembre 2011 sono destinatari di una procedura per disavanzi eccessivi per i quali basta che questo compia progressi sufficienti verso l'osservanza secondo la valutazione contenuta nel parere adottato dal Consiglio sul relativo programma di stabilità.

del Consiglio può essere invitato a presentarsi dinanzi al Parlamento europeo per avviare quello che nel *Six Pack* viene definito <<dialogo economico>>.

Una politica economica e monetaria comune implica anche forme di solidarietà tra gli Stati membri al fine di superare momenti di particolare criticità indicati nell'art. 122 TFUE (gravi difficoltà nell'approvvigionamento di prodotti indispensabili come l'energia o in caso di calamità naturali o circostanze eccezionali non dipendenti dallo Stato membro). In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere un'assistenza finanziaria di cui informa il Parlamento europeo. Sono comunque vietate la concessione di scoperti di conto o altre forme di facilitazione creditizia da parte della BCE (art. 123) e delle Banche centrali nazionali e forme privilegiate di accesso al credito. L'art. 126 prevede il divieto di disavanzi pubblici eccessivi valutabili sulla base dei criteri indicati nel par. 2 lett. a) e b) e specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai Trattati. L'organo preposto alla sorveglianza della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri è la Commissione che elabora una relazione in caso di disavanzo eccessivo che potrebbe verificarsi anche in caso di rispetto dei vincoli indicati. Lo Stato membro interessato può formulare delle osservazioni prima che il Consiglio, su proposta della Commissione, decida se effettivamente sussista il disavanzo eccessivo. In quest'ultimo caso, infatti, il Consiglio, su impulso della Commissione adotta delle raccomandazioni che vengono rese pubbliche solo nel caso in cui non dovessero essere osservate nei tempi prestabiliti. Nel caso in cui lo Stato persista nel disattendere le raccomandazioni il Consiglio può intimare allo Stato membro di predisporre un piano di rientro nei parametri secondo azioni calendarizzate. In caso contrario il Consiglio applicherà una o più delle misure indicate nel par. 11 dell'art. 126 del TFUE.

Su questa base giuridica sono state rese più stringenti le misure già previste e ne sono state introdotte di nuove per fronteggiare la gravità della crisi seguendo il metodo del coordinamento preventivo e della sorveglianza delle politiche economiche nazionali. Il nuovo sistema di *governance* economica si basa su cinque pilastri: 1) coordinamento delle politiche economiche nazionali all'interno del "semestre europeo"; 2) applicazione rigorosa del Patto di stabilità e crescita così come modificato; 3) una maggiore sorveglianza macroeconomica; 4) introduzione dei requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio; 5) strumenti di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro.

Per rimanere in tema di vincoli di bilancio, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, recante i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, ha stabilito ulteriori regole per evitare disavanzi eccessivi a cominciare da sistemi di contabilità pubblica che coprono tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica soggetti a controllo interno e *audit* indipendente (art. 3). Ogni Stato deve assicurare che la programmazione di bilancio sia fatta su dati macrofinanziari più probabili possibili e su previsioni macroeconomiche e di bilancio realistici elaborati da organismi indipendenti *ad hoc* individuati. Accanto ai quadri di bilancio annuali gli Stati sono tenuti (art. 9) ad elaborare quadri di bilancio a medio termine seguendo una prospettiva di programmazione triennale in cui dovranno indicare obiettivi di bilancio pluriennali globali in termini di disavanzo e debito pubblico, proiezioni di ogni voce di spesa e di entrata importante dell'amministrazione pubblica, un quadro delle politiche previste a medio termine incidenti sull'amministrazione pubblica ed una valutazione degli effetti di queste politiche sulla finanza pubblica. La stessa direttiva prevede inoltre che i quadri di bilancio a medio

termine potranno essere modificati in caso di formazione di un nuovo governo dopo le elezioni politiche in coerenza con il proprio programma politico (art. 11). Queste regole – precisa la direttiva – si applicano a tutti i sottosettori della pubblica amministrazione (artt 12-14). In tal senso ogni Stato membro dovrà istituire meccanismi per il coordinamento di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica nella programmazione di bilancio (in Italia v. la l. n. 42 del 2009 sul cosiddetto federalismo fiscale e i relativi decreti legislativi attuativi).

Per un più efficiente coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, l'UE ha introdotto il cosiddetto Semestre europeo che costituisce uno dei pilastri su cui gli organi comunitari intendono basare la *governance* economica. Lo scopo è quello di prevenire per il futuro altre crisi finanziarie intervenendo già nella fase di programmazione delle politiche e delle decisioni finanziarie nazionali. Esso consiste in una serie di procedure cadenzate secondo un ordine temporale<sup>16</sup> stabilito in modo da coordinare *ex ante* le politiche economiche e di bilancio e di predisporre una adeguata sorveglianza.

Il ciclo di procedure inizia con la presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita (gennaio) seguita dall'elaborazione delle linee guida di politica economica e di bilancio sia a livello europeo che a livello nazionale (febbraio/marzo). Gli Stati membri sono tenuti a sottoporre i “piani nazionali di riforma” (PNR) secondo i dettami della Strategia Europa 2020 ed i “programmi di stabilità” elaborati secondo il Patto di stabilità e crescita (metà aprile). Sulla base di siffatti documenti la Commissione europea predispone delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte singolarmente agli Stati membri (inizio giugno). A giugno di ogni anno il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e Affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione tenendo conto degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo. Nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle sopradette raccomandazioni.

Per completare la disciplina prevista nel Six Pack e per potersi integrare armoniosamente con il semestre europeo e le procedure operative del Meccanismo Europeo di Stabilità è stato introdotto il Two Pack nel 2013. La sua base giuridica è rintracciabile nell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento in cui si prevede che il Consiglio possa adottare (per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria) misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro. Queste misure devono riguardare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina del bilancio ovvero l'elaborazione di orientamenti di politica economica in modo che siano compatibili nel complesso dell'Unione.

Il Two Pack è composto da due Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio UE: il n. 472 del 10 maggio del 2013 sulla sorveglianza rafforzata agli Stati in difficoltà e il n. 473 del 21 maggio del 2013 sul monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio degli Stati.

Secondo tale disciplina gli Stati dell'eurozona devono sottoporre entro il 15 ottobre di ogni anno il progetto di bilancio dell'anno successivo alla Commissione che ne verifica l'adeguatezza rispetto ai vincoli imposti dalla *governance* economica europea.

A questo si aggiungono altri obblighi:

- approvazione della legge di bilancio annuale entro il 31 dicembre di ogni anno;

---

<sup>16</sup> V. il regolamento (CE) 1175/2011 facente parte del *Six Pack* che differenzia le varie fasi secondo che si tratti di Paesi appartenenti all'Eurozona o al di fuori di questa zona, ma comunque facenti parte dell'UE.

- istituzione di un ente di controllo del bilancio indipendente per il monitoraggio degli andamenti di bilancio che in Italia è stato introdotto con la l. cost. 1/2012 con la denominazione di Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)<sup>17</sup>.

### **3. Gli effetti dei vincoli europei sulla finanza pubblica degli Stati membri. Parlamento e governo: quali relazioni in tema di decisioni finanziarie nell'ordinamento giuridico italiano.**

Il processo di integrazione europea implica oggi più che mai un ripensamento degli istituti e delle categorie relative alla finanza pubblica degli Stati membri. Già il rispetto dei parametri previsti sin dalle disposizioni del Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita (con tutte le successive modifiche) aveva imposto dei vincoli stringenti alle politiche economiche e di bilancio nazionali e, se prima della crisi finanziaria e delle nuove regole di *governance* economica sopra accennate ci si poneva il problema della natura di tali vincoli europei al processo di bilancio<sup>18</sup>, se contenutistici o procedimentali, oggi, quelli di natura contenutistica risultano essere preponderanti come ci dimostra l'introduzione del pareggio di bilancio richiesta espressamente dal c.d. *Fiscal compact* agli Stati dell'Eurozona. Tuttavia non mancano neppure quelli di natura procedimentale rintracciabili in special modo nell'istituto della sorveglianza multilaterale che, pur presupponendo il raggiungimento di determinati obiettivi da parte degli Stati membri, ha innescato all'interno di questi l'esigenza di prevedere percorsi procedimentali atti a tradurre il vincolo contenutistico esterno in vincolo procedurale. Sul piano del diritto interno vi è poi la questione delle refluenze sulla forma di governo dello spostamento del baricentro delle decisioni finanziarie a favore degli esecutivi causata anche dalla responsabilità diretta di questi ultimi in sede comunitaria per l'andamento dei conti pubblici. Questi nuovi scenari interrogano la tenuta del modello proprio della democrazia parlamentare secondo cui i Parlamenti nazionali hanno da sempre rivendicato un controllo sull'indirizzo politico finanziario messo a punto dai governi. Al contrario oggi il loro ruolo sembra per molti versi assai marginale con costi elevati, sul piano della qualità della democrazia: infatti l'esigenza della codeterminazione (Parlamento-Governo) dell'indirizzo politico-finanziario è cruciale per operare il bilanciamento in concreto tra diritti sociali ed esigenze di equilibrio finanziario. E, su questo, non può non avere un ruolo importante l'organo di legittimazione democratica per eccellenza.

Il quadro è reso ancora più articolato e complesso dal sistema istituzionale multilivello<sup>19</sup> che da un lato interloquisce con le istituzioni comunitarie e dall'altro con gli enti territoriali *sub*

---

<sup>17</sup> Per un quadro degli strumenti di *governance* economica europea v. G. Pitruzzella, in R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance europea*, Il Mulino (di prossima pubblicazione); A.G. Zorzi Giustiniani, Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella *governance* e finanziaria europea, Relazione al Convegno Parlamenti nazionali e Unione Europea nella *governance* multilivello, PRIN 2010-2011, Roma, 12-13 maggio 2015.

<sup>18</sup> V. G. Risovecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, 2007, pg. 38 e ss.

<sup>19</sup> Su questi aspetti v. A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, 2007.

statali: sottoposizione agli obblighi scaturenti dalle disposizioni della politica economica e monetaria da un lato, e dall'altro nuovi di meccanismi di raccordo con Regioni ed enti locali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>20</sup>. Tale sistema ha reso necessario coordinare gli obiettivi delle politiche economiche dello Stato centrale con quelle degli enti *sub* statali perché entrambe fossero rispettose del PSC. L'ordinamento giuridico italiano ha cercato di affrontare in vario modo il problema della *governance* dei rapporti finanziari multilivello anche se nodi di non poco conto pesano sul processo attuativo della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale<sup>21</sup>.

I vincoli europei da ultimo introdotti sul governo dell'economia all'interno degli Stati membri hanno prodotto ulteriori limitazioni alla sovranità nazionale al punto da indurli a rimodulare il ciclo di bilancio nazionale e coordinarlo con le scadenze previste dal semestre europeo<sup>22</sup>. E' quello che è accaduto in Italia dove la legge n. 196 del 2009, che, come è noto, ha sostituito la l. n. 468 del 1978, è stata modificata dalla l. n. 39 del 2011 recante <<Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri>> proprio per coordinarsi con i tempi delle nuove regole di *governance* economica europea<sup>23</sup>. Infatti il DEF (Documento di economia e finanza) che sostituisce la (DFP) deve essere presentato dal Governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari, un'anticipazione che tiene conto del fatto che il Piano nazionale di riforma (PNR) e il Programma di stabilità devono essere presentati al Consiglio dell'Unione e alla Commissione europea entro il 30 aprile (o comunque entro i termini indicati nel Codice di condotta sull'attuazione del PSC (art. 1 . n. 39/2011). La rimodulazione non riguarda solo i tempi, ma anche i contenuti dei documenti programmatici. In sede europea su questi profili viene richiesto un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali chiamati in particolare alla messa a punto degli obiettivi programmatici prima che vengano inviati alle istituzioni comunitarie. In particolare l'art. 4 l. 196/2009 (così come modificato dalla l. 39/2011) prevede che il Governo fornisca tutte le informazioni necessarie perché le Commissioni parlamentari

---

<sup>20</sup> D. Cabras, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione Europea, Stato e autonomie territoriali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 30/11/2010.

<sup>21</sup> La letteratura sul punto è vastissima. Qui è sufficiente rimandare a L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio Editori, Venezia, 2013,

<sup>22</sup> Gli strumenti di programmazione finanziaria per il coordinamento con il semestre europeo sono: a) il DEF; b) la Nota di aggiornamento del DEF da presentare alle Camere entro il 20 settembre; c) il disegno di legge di stabilità da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il mese di gennaio; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato (art. 2 l. 39/2011).

<sup>23</sup> V. D. Cabras, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 2010, n. 22; R. Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 2011, n. 8

competenti delle due Camere (anche in forma congiunta)<sup>24</sup> possano esercitare non solo un controllo sull'attuazione della l. 39/2011, ma svolgere anche un'attività d'indirizzo formulando osservazioni e valutazioni sui documenti di bilancio e sulle procedure di finanza pubblica.

Questo nuovo impianto normativo in parte conferma quanto detto in precedenza circa l'assetto delle relazioni Parlamento-Governo: non solo la legge n. 39, ma anche la previsione di successivi decreti legislativi di attuazione confermano lo spostamento del baricentro delle decisioni in materia di finanza pubblica verso quest'ultimo. Al Parlamento un ruolo prevalentemente di controllo e di indirizzo attraverso, in particolar modo, il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti per il bilancio chiamate a verificare l'andamento delle entrate e delle spese nonché ad esprimere pareri sui decreti legislativi di attuazione della riforma. Funzionale a tali attività è il flusso di informazioni provenienti dal Ministero dell'economia e delle finanze e della Ragioneria dello Stato sulla cui base effettuare il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica ed avanzare proposte circa gli obiettivi finanziari in sede di esame dei documenti programmatici.

#### **4. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: breve excursus.**

Se, come si è visto, nella sostanza, da vari anni, in molti Stati membri si è assistito ad un progressivo spostamento delle decisioni finanziarie in capo agli esecutivi anche per effetto della diretta responsabilità degli stessi per l'andamento dei conti pubblici in sede comunitaria, il problema del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea è emerso con grande forza proprio in relazione ad alcune decisioni di *governance* economica (il caso degli aiuti alla Grecia<sup>25</sup> costituisce un esempio emblematico).

Un sintetico *excursus* del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea<sup>26</sup> mi sembra conferente per il nostro argomento perché attraverso il ruolo attribuito a questi si riflette una certa concezione dell'integrazione europea<sup>27</sup> nonché può chiarire il

---

<sup>24</sup> I Presidenti di ciascun ramo del Parlamento favoriranno la collaborazione utile allo svolgimento dell'attività istruttoria delle Commissioni parlamentari competenti in particolare nei seguenti ambiti: monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica, nella verifica dello stato di attuazione del processo di riforma del bilancio, nell'analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, nella verifica delle metodologie utilizzate dal governo per la copertura delle spese, nell'analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica (art. 4 l. 39/2011).

<sup>25</sup> Sulla problematica della legittimità degli aiuti alla Grecia v. pure G.L. Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?*, in [www.affariinternazionali.it](http://www.affariinternazionali.it). in cui si affronta la questione della pretesa violazione della clausola del *no bail-out* e quindi dell'interpretazione da dare all'art. 125 TFUE in relazione con l'art. 122 TFUE (previsione di assistenza finanziaria agli Stati membri in particolari circostanze) e con l'art. 3 TUE (principio di solidarietà dell'Unione verso i suoi membri). Sul punto v. pure M. L. Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, 3/2002, pg. 505 e ss.

<sup>26</sup> M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica*, in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic2005>.

<sup>27</sup> E. Cannizzaro, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2/2009, pg. 456 e ss.

rapporto tra rappresentanza politica a livello nazionale e rappresentanza politica a livello europeo<sup>28</sup>. Perché se, da un lato, i Parlamenti nazionali possono indirettamente conferire legittimazione democratica dall'esterno del sistema attraverso la formazione di una posizione unitaria con il rappresentante nazionale in seno al Consiglio, dall'altro la tendenza ad "internalizzare" la legittimazione democratica assicurata dai Parlamenti nazionali può avere ripercussioni assai negative nel processo decisionale comunitario che tale legittimazione dovrebbe cercarla soprattutto all'interno del Parlamento europeo<sup>29</sup>. Questo sempre nella consapevolezza che PE e Parlamenti nazionali rappresentino interessi diversi, l'uno quello sovranazionale, l'altro quelli nazionali, anche se ciò non esclude anzi implica un'interconnessione tra i due parlamentarismi, europeo e nazionale, necessaria al funzionamento dell'Unione (art. 10 TUE)<sup>30</sup>.

Come è noto, nella fase iniziale del processo di integrazione europea e fin quasi la metà degli anni '80 la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla vita della Comunità europea (oggi Unione Europea) era considerata non auspicabile, foriera di conflittualità legate alle diverse identità nazionali. In quest'ottica anche il P.E. con l'elezione diretta del 1979 diveniva organo rappresentativo dei popoli di tutti gli Stati membri e dismetteva le vesti di Assemblea formata dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali. In quella fase del processo d'integrazione europea un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali era sinonimo di regresso e, di contro, un rafforzamento del ruolo del P.E., un avanzamento nello stesso processo soprattutto in termini di democratizzazione<sup>31</sup>. D'altra parte però l'adesione all'allora Comunità europea, qualunque fosse stato il modo attraverso cui ogni Stato membro lo avesse formalizzato all'interno del proprio ordinamento, comportava una *deminutio* di competenze legislative su certe materie

---

<sup>28</sup> V. G. Guarino, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (l'Unione europea quale Stato federale)*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) del 2008.

<sup>29</sup> La democratizzazione dell'Unione europea è sempre stata una questione aperta e cruciale. Sull'intuizione poi rivelatasi profetica che tale processo non avrebbe portato a breve né ad un'organizzazione sovranazionale né ad una intergovernativa *tout court* v. P. C. Schmitter, *Come democratizzare l'Europa e perché*, Il Mulino, 2000.

<sup>30</sup> Sul punto v. A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in AIC, 1/2015.

<sup>31</sup> Nell'architettura istituzionale dell'Unione europea risultante dal Trattato di Lisbona il potere legislativo rimane nell'alveo competenziale di Consiglio e Commissione anche se risultano ampliate le ipotesi di codecisione del Parlamento europeo. Tuttavia proprio l'analisi dei poteri di quest'ultimo in tema di controllo sul bilancio fanno emergere non poche crepe sull'effettività del principio secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (art. 10 par. 1 TUE). La preminenza degli esecutivi nazionali ed europeo è chiara nella posizione della Commissione e nel ruolo direttivo del Consiglio europeo formato da Capi di Stato o di governo e nelle funzioni cruciali del Consiglio formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro. Questa organizzazione istituzionale europea è servita anche, come autorevole dottrina non ha mancato di evidenziare, ai Governi nazionali per sottrarsi alla responsabilità di scelte impopolari nascondendosi dietro gli obblighi e i vincoli europei. V. Francisco Balaguer Callejon, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, a cura di A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, ESI, 2009, pg. 13 e ss.; ID., *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, 2010, pg. 527 e ss.

soprattutto a carico dei Parlamenti nazionali. Non tutti i Parlamenti nazionali lo percepirono immediatamente, ma in alcuni Paesi in cui l'organo legislativo era solito svolgere una penetrante attività di controllo e indirizzo (Regno Unito e alcuni Stati nordici con in testa la Danimarca) approntarono strumenti volti a controllare l'azione dei propri esecutivi nelle istituzioni comunitarie. Queste ultime erano d'altra parte indifferenti alle soluzioni interne che ciascuno Stato individuava per compensare la perdita di competenze legislative dei Parlamenti nazionali e per approntare strumenti volti a far partecipare gli stessi alla fase ascendente di elaborazione delle politiche comunitarie. Il "risveglio" dei Parlamenti nazionali degli altri Stati membri iniziò con l'AUE nel 1986<sup>32</sup>. In Italia il primo tentativo organico di disciplinare la fase ascendente con la partecipazione del Parlamento nazionale avvenne con la l. cosiddetta La Pergola. Ma è sicuramente con il Trattato di Maastricht nel 1992 che per la prima volta ci si occupa dei Parlamenti nazionali in una Dichiarazione annessa al Trattato. Mi riferisco alla Dichiarazione n. 13 sul ruolo del Parlamento nazionale e la n. 14 sulla Conferenza dei parlamenti (i primi testi europei che affrontano esplicitamente il problema).

In essi si prevedeva:

- una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione;
- si auspicava uno scambio di informazioni sulle questioni europee nei confronti dei Parlamenti nazionali;
- si invitavano i Parlamenti nazionali e il P.E. a coordinarsi riunendosi in Conferenze periodiche.

Fin qui siamo ancora alla soglia di inviti, incoraggiamenti, sedi di confronto, niente di stringente, di obblighi o altro.

Contestualmente negli Stati membri si intensifica il dibattito sul punto. In proposito non può non essere menzionata la famosa sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre del 1993, nota come sentenza *Maastricht-Urteil*, notissima per essere ripercorsa in tutti i suoi passaggi argomentativi, ma inevitabile richiamo per il contributo che dà al tema in parola.

Qui i due spunti principali per la presente indagine sono: il collegamento tra il ruolo dei Parlamenti nazionali e il problema della legittimazione democratica dell'U.E. e, dall'altro, la questione delle competenze delle istituzioni comunitarie. Secondo il Tribunale costituzionale tedesco il *deficit* democratico dell'Unione non può essere curato solo con la valorizzazione del P.E., ma attraverso il collegamento tra istituzioni europee e parlamenti nazionali. Fa da sfondo l'idea che si ritrova in tutta la letteratura giuridica sul punto vale a dire che l'U.E. come ordinamento multilivello peculiare e originale rispetto agli altri ordinamenti finora conosciuti non possa, per risolvere il problema del deficit democratico, ripercorrere gli schemi delle istituzioni degli Stati membri. Da *Maastricht* in poi tutti gli studi sui Parlamenti nazionali dell'U.E. partono dall'idea che la democratizzazione dell'Ue non possa risolversi solo nella valorizzazione del P.E., ma che gli organi legislativi nazionali debbano essere coinvolti nel processo di integrazione europea. Altro profilo cruciale è il rapporto tra democrazia e competenze dell'Unione. E' nota la disinvoltura con cui l'U.E. ha ampliato la propria sfera di competenza facendo leva sull'allora 235 Tr. CE e sui poteri impliciti. Il

---

<sup>32</sup> In questo periodo molte assemblee nazionali costituirono assemblee specializzate negli affari europei. Nel 1989 fu convocata la prima Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari (COSAC). Nel 1990 fu tentato l'esperimento delle Assise parlamentari di Roma.

Tribunale costituzionale tedesco già allora sottolineò che le istituzioni comunitarie non sono titolari della competenza sulla competenza, ma che il “principio di attribuzione” vigente sul punto non possa essere violato e che solo i Parlamenti nazionali hanno il potere esclusivo di delegare ogni ulteriore funzione all’U.E. In questo si intravede già un ruolo privilegiato dei Parlamenti nazionali sul controllo delle competenze dell’U.E. Questa linea di tendenza è stata poi ripresa e fatta propria dal Trattato di Lisbona (ed ancor prima dal Trattato costituzionale del 2004 poi non andato in porto).

Prima ancora, tuttavia, anche il Trattato di Amsterdam, in continuità con quanto previsto dal Trattato di Maastricht, si occupava al protocollo n. 9 del ruolo dei parlamenti nazionali prevedendo: a) un’informazione dei Parlamenti nazionali ed una cooperazione tra di essi attraverso le riunioni della COSAC. Da segnalare la novità dell’*habitus* giuridico-formale (i Protocolli hanno lo stesso valore giuridico del trattato cui sono allegati)<sup>33</sup>. L’informazione è sempre mediata dai governi, sono loro che devono informare i Parlamenti nazionali. In questa fase l’U.E. lascia agli Stati membri la facoltà di decidere l’intensità del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, segno che questo fosse percepito come problema di diritto costituzionale interno sicché ogni Stato membro ha diversamente modulato la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla formazione degli atti comunitari. Ciò è dipeso dalle varie forme di governo ed in particolare dai rapporti Parlamento e Governo esistenti in ciascun ordinamento. Ragion per cui non si può parlare al “singolare” del “ruolo” dei Parlamenti nazionali: un coinvolgimento penetrante e stringente viene previsto in Danimarca dove l’organo parlamentare vaglia tutte le proposte legislative della Commissione europea che le vengono trasmesse e obbliga il governo a mantenere una certa posizione in sede comunitaria vincolandolo con uno specifico mandato imperativo. Questo sistema funziona perché vi è una strutturale debolezza dell’esecutivo (governi di minoranza e con coalizioni molto eterogenee (ogni ministro gode della fiducia del *Folketing*, che lo può sfiduciare).

Il modello inglese non si fonda su strumenti vincolanti nei confronti del governo, ma su un rapporto collaborativo con il parlamento. L’istituto più incisivo è la riserva di assemblea parlamentare, poi fatto proprio anche dal Parlamento italiano con la l. n. 11 del 2005 secondo cui il governo non può esprimere la sua posizione finché le Camere non abbiano completato il relativo esame. Il caso francese è assai diverso rispetto ai modelli precedenti in ragione delle peculiarità del relativo sistema politico. Il problema principale è quello di non alterare l’equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo evitando di ampliare i poteri d’indirizzo e controllo del primo a scapito del secondo. Il Parlamento non può inviare al governo atti di indirizzo politico su qualsiasi argomento, per cui dopo la ratifica del trattato di *Maastricht* si è reso necessario modificare la Costituzione francese per permettere al parlamento nazionale di esprimere risoluzioni su questioni europee indirizzate al governo.

In questo panorama assai variegato il Parlamento italiano ha attraversato fasi diverse: la prima fase (fino agli anni ‘80) il P.i. aveva un ruolo assai modesto non solo nella fase ascendente, ma anche in quella discendente. La stessa commissione istituita all’interno del Senato nel ‘68

---

<sup>33</sup> Sul Protocollo relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam che tra l’altro ha istituzionalizzato la COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell’Unione Europea) v. A. Mencarelli, *Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell’Unione Europea?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 21 giugno 2012.

(e poi anche alla Camera) che doveva occuparsi della materia comunitaria aveva compiti molto marginali non idonei a condizionare la posizione del governo in ambito comunitario. All'inizio questo fu il riflesso di un'impostazione dei rapporti parlamento-governo in politica estera che ascriveva solo al governo la relativa materia (in cui veniva attratta a sé anche la materia comunitaria). Già con la l. 183/1987 le Camere vengono coinvolte nella fase ascendente della formazione dell'atto comunitario. Sono previsti obblighi d'informazione da parte del governo sui progetti di atti comunitari ed impegna il governo a discutere in Parlamento gli indirizzi generali che intende seguire in ambito comunitario. Le commissioni speciali assumono il ruolo di filtro esprimendo un parere su tutti i progetti di atti normativi comunitari, sul seguito delle sentenze della Corte di giustizia. Dopo la l. La Pergola del 1989 sostituita dalla l. 11 del 2005 e da ultimo dalla l. 234/2012<sup>34</sup> si rafforzano gli obblighi di informazione anche sulle procedure giurisdizionale e sul precontenzioso relativo all'Italia. Come ho già accennato l'istituto più importante è la riserva di esame parlamentare che impegna il governo a chiedere una sospensione di un massimo di 20 gg. in sede europea in attesa che il parlamento nazionale si pronunci. Nella fase discendente, abbandonata la prassi delle maxi-deleghe in bianco, viene introdotta la legge comunitaria, con cui attraverso vari strumenti normativi e non, il Parlamento dispone circa il modo con cui dare attuazione alla normativa comunitaria. L'esigenza di coinvolgere i Parlamenti nazionali è testimoniata anche dalla COSAC (Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri, 1989, Madrid) che si riunisce ogni sei mesi con la partecipazione del P.E.. Ha due compiti principali: elaborare le migliori pratiche nell'esercizio delle funzioni relative alle questioni comunitarie che spettano a tali organi; trasmettere alle istituzioni europee ogni utile contributo per migliorare l'attività normativa dell'Unione.

Anche le istituzioni europee sembrano avvertire l'esigenza di valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali<sup>35</sup>. Ma l'obiettivo di intervenire sulla forma di governo europea per correggere il *deficit* democratico non fu raggiunto nonostante fu previsto un maggior coinvolgimento del PE nell'*iter* formativo degli atti comunitari.

In quegli anni varie furono le proposte volte a fare dei Parlamenti nazionali un elemento di legittimazione interna della forma di governo europea (si pensi alla II Camera legislativa, il Congresso dei popoli formata in via indiretta dai Parlamenti nazionali), poi abbandonata per il rischio di creare forze centrifughe rispetto al PE. Si fa strada quindi la diversa prospettiva di vedere i Parlamenti nazionali, come elementi di legittimazione esterna, svolgenti un ruolo di collaborazione nei confronti delle istituzioni comunitarie, un ruolo autonomo senza

---

<sup>34</sup> L. 24 dicembre 2012 n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" con cui la legge comunitaria annuale viene sostituita con la legge di delegazione europea e con la legge europea. V. fra gli altri, 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, pg. 7 e ss.

<sup>35</sup> Già con il Trattato di Amsterdam del 1997 che comunque mantiene ferma l'intermediazione dei governi nazionali. Dopo quello di Nizza del 2000 v. Dichiarazione annessa n. 23 (maggiore partecipazione del Parlamento nazionale una questione fondamentale da porre al centro del Consiglio europeo di *Laeken* del 2001. Sul punto v. C. Morviducci, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2008, pg. 84.

l'intermediazione degli esecutivi nazionali<sup>36</sup>. Quest'ultima prospettiva la si rintraccia in una Comunicazione della Commissione europea del 2005 e viene consolidata nel Trattato di Lisbona che sul punto offre un quadro normativo costituito dagli artt. 10 e 12 TUE e dagli annessi Protocolli n. 1 e 2 (uno sul ruolo dei Parlamenti nazionali e l'altro sul controllo relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità).

L'art. 10 inserito non a caso all'interno del Titolo II contenente disposizioni sui principi democratici pone la democrazia rappresentativa a fondamento del funzionamento dell'Unione (par. 1) precisando poi che i cittadini comunitari sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo (par. 2), mentre gli Stati membri, rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini (par.3).

Secondo l'art. 12 TUE i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione<sup>37</sup>.

Nello specificare i modi attraverso cui si realizza tale collaborazione la predetta disposizione elenca una serie di disposizioni da cui possono trarsi funzioni assai diverse:

1) informazione da parte delle istituzioni comunitarie circa i progetti degli atti comunitari così come prescrive il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Sempre sotto il profilo dell'informazione questi ultimi (lett. E) vengono informati delle domande di adesione dell'Unione in conformità all'art. 49 TUE. Queste funzioni indicano un ruolo che i Parlamenti nazionali sono destinati a svolgere all'interno del proprio ordinamento.

2) un secondo gruppo sembra collocare i Parlamenti nazionali come soggetti autonomi che interloquiscono con le istituzioni dell'UE. Si pensi alla lett. b) dell'art. 12 TUE sul controllo circa il principio di sussidiarietà secondo il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità<sup>38</sup>.

Qui, nell'esercizio di tali funzioni i Parlamenti nazionali potrebbero assumere un ruolo antagonista rispetto all'ordinamento comunitario in particolare rispetto al P.E., interessato a mantenere la procedura decisionale a livello comunitario. Sempre in questo gruppo di

---

<sup>36</sup> Sul ruolo che la Costituzione per l'Europa poi non andata in porto aveva ritagliato a favore dei Parlamenti nazionali in particolare nella prospettiva che il rafforzamento del Parlamento europeo non fosse esaustivo per curare il deficit democratico v. F. Bruno, *La Costituzione europea e i Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubbl. comp. ed eur.*, 2005, pg. 620 e ss., spec. pg. 630.; sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali v. B. Caravita di Toritto, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2005.

<sup>37</sup> Sul ruolo infungibile dei Parlamenti nazionali rispetto al Parlamento europeo e ai governi nazionali rappresentati in Consiglio V. C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e Trattato di Lisbona*, in *Rass. Parl.*, 2008, pg. 925 e ss.; Relativamente al ruolo dei Parlamenti nazionali nella Strategia di Lisbona v. A. Manzella, *Verso Lisbona Plus*, in *Quad. cost.*, 3/2009, pg. 712; sul ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento nei processi decisionali dell'Unione europea v. pure R. Bray, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea*, in *Studi pisani sul Parlamento VI*, a cura di E. Rossi, Pisa University Press, Pisa, 2014, pg. 85 e ss.

<sup>38</sup> V. S. de Bellis, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, pg. 609 e ss.

funzioni s'iscrive la lett. d) che prevede la partecipazione dei Parlamenti nazionali, alle procedure di revisione dei Trattati (v. art. 48 TUE). L'art. 48 par. 7 prevede la possibilità che i Parlamenti nazionali si possano opporre ad una procedura semplificata di revisione con lo scopo di dare più poteri al P.E. nelle procedure decisionali dell'UE. I Parlamenti nazionali in questi casi interverrebbero per tutelare la dimensione nazionale dell'integrazione in sintonia con le posizioni dei governi nazionali e in contrapposizione al PE.

Un terzo gruppo di funzioni sembra configurare un ruolo dei Parlamenti nazionali come collaboratori del PE lett. c) e lett. f).

Funzioni così variegata e che sembrano disegnare ruoli anche antitetici sono espressione da un lato di soluzioni compromissorie dettate da esigenze politiche diverse e dall'altro sono un segnale del fatto che il processo di integrazione europea è ancora irto di difficoltà. Vi è comunque da dubitare che la via più conducente per non marginalizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE sia quello di attribuire loro più competenze all'interno del sistema comunitario con il rischio di appesantire i già gravosi procedimenti decisionali comunitari.

Tra queste funzioni sopra descritte due sono in particolare, a mio avviso, in grado di incidere sui rapporti interni parlamento-governo, vale a dire le lett. a) e b) dell'art. 12.

Da questo quadro variegato di funzioni non emerge un "modello" univoco cui possono ispirarsi i Parlamenti nazionali nel partecipare al processo di integrazione europea<sup>39</sup>.

Se intesi come soggetti volti ad accrescere la legittimazione politica dell'UE opereranno come soggetti esterni dotati di poteri da esercitare in dialettica con i governi nazionali. Se invece si porranno come soggetti autonomi, ma inseriti in una dialettica diretta con le istituzioni europee per accrescerne il tasso di legittimazione interna, allora si dovranno immaginare degli strumenti tesi a limare e a comporre le eventuali conflittualità. Ma è appena il caso di dirlo: queste novità avranno refluenze diverse da Stato a Stato in relazione a molteplici fattori, tra cui la diversa forma di governo ed in particolar modo i rapporti parlamento-governo. In riferimento all'Italia, questa potrebbe essere l'occasione per ricostruire su basi più equilibrate il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo. In altre parole si aprirebbero scenari molto diversi a seconda che i Parlamenti nazionali giocheranno la loro partita tutta all'interno o all'esterno: nel primo caso potrebbero divenire coprotagonisti assieme al governo nella determinazione delle politiche europee in modo che la posizione dello Stato in sede comunitaria sia il risultato di una elaborazione progettuale comune. Nel secondo caso, invece, "internalizzare" la partecipazione dei Parlamenti nazionali per conferire legittimazione democratica all'UE potrebbe essere foriera di pericoli di non poco conto sia sul piano interno (nei rapporti con il governo che potrebbe risultare indebolito in sede comunitaria) sia sul

---

<sup>39</sup> E. Ciarlo, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul Parlamento italiano*, in [www.affarinternazionali](http://www.affarinternazionali.it), 09/12/2009; L. Gianniti, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, 2010, pg. 171 e ss.; M. Armanno, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. Pajno e G. Verde, Giuffrè, 2010, pg. 15 e ss.; R. Mastroianni, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, *ivi*, pg. 191 e ss.; P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione presentata al Convegno di Napoli del 28 giugno 2010, "L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali", in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

piano sovranazionale nella misura in cui potrebbe favorire la formazione di rigide polarità nazionali ed ostacolare la composizione di posizioni paritarie in seno alle istituzioni comunitarie ed in particolare al PE.

Questi rischi non sono solo teorici se pensiamo alla notissima sentenza del 30 giugno 2009 del Tribunale cost. tedesco “*Lissabon-Urteil*”<sup>40</sup> che, per la sua portata, è stata definita una sorta di “Trattato di diritto costituzionale”. In un passaggio dedicato al rispetto del principio democratico da parte delle istituzioni comunitarie si legge che finché non sarà costituito uno Stato federale con un unico popolo europeo legittimato ad esprimere la volontà politica dell’UE, gli unici detentori del potere pubblico rimangono i popoli di ciascuno Stato membro attraverso gli organi di rappresentanza nazionale e quindi i rispettivi Parlamenti. Sicché ogni avanzamento nel processo di integrazione europea non può non passare attraverso le sedi di rappresentanza nazionale. Questo vuol dire due cose: sul piano interno dotare i Parlamenti nazionali di strumenti in grado di condizionare l’operato del governo in sede europea; sul piano sovranazionale equivale a condividere la strada intrapresa di valorizzazione delle Assemblee elettive.

Ma il Tribunale costituzionale tedesco, pur facendo salva la costituzionalità del Trattato di Lisbona ne ha interpretato in senso restrittivo le novità: facendo riferimento alla trasformazione dell’UE in un vero e proprio Stato federale e alla nascita di un popolo europeo, implicitamente sembra non ritenere che il PE abbia questa capacità rappresentativa. Alcuni di questi percorsi argomentativi vengono ripresi nella sentenza del settembre 2011<sup>41</sup> sulla partecipazione del Fondo salva-Stati e in particolare sugli aiuti alla Grecia. Il Tribunale costituzionale tedesco ha modo di pronunciarsi su tre ricorsi individuali di costituzionalità aventi ad oggetto atti normativi interni e sovranazionali adottati per fronteggiare la crisi economica finanziaria e in particolare gli aiuti alla Grecia. I ricorrenti intendevano bloccare la partecipazione della Germania al Fondo salva-Stati e agli aiuti a favore della Grecia. Secondo i ricorrenti le misure eccezionali per fronteggiare il rischio di un *default* della Grecia e i nuovi strumenti adottati dal Consiglio dell’UE per garantire una maggiore stabilità finanziaria non avrebbe base giuridica in nessuna disposizione dei Trattati (cioè nessuna disposizione dei Trattati comunitari contemplerebbe l’ipotesi di una crisi del debito sovrano all’interno dell’Eurozona). Neppure nel TFUE è prevista una tale possibilità perché anzi all’art. 125 viene posta la clausola del *no bail-out*. Di contrario avviso i governi nazionali che indicano nell’art. 122 TFUE la base giuridica degli aiuti alla Grecia. Il Tribunale costituzionale tedesco sostiene che il Governo non può rilasciare garanzie per impegni futuri assunti con accordi internazionali al fine di mantenere la liquidità degli Stati membri dell’Unione monetaria come

---

<sup>40</sup> Tra i numerosi commenti alla famosa decisione v. *Il Trattato di Lisbona e il rispetto dell’identità costituzionale. La “sentenza-Lisbona” del Bundesverfassungsgericht e i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell’ordinamento sovranazionale*, in [www.osservatorio.sullefonti.it](http://www.osservatorio.sullefonti.it), fasc. 2/2010; A. Anzon Demmig, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull’integrazione europea nella sentenza <<Lissabon>> del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giur. cost.*, 2009, pg. 2513 e ss.

<sup>41</sup> M. Bonini, *Dai “Signori dei Trattati al “Dominus del bilancio”: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in [www.associazioneitalianacostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianacostituzionalisti.it) del 29/11/2011; M. Lo Bue, *Il “guinzaglio di Karlsruhe” e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano degli aiuti alla Grecia*, in *Nuove autonomie*, 2011.

nel caso degli aiuti alla Grecia ribadendo che il *dominus* in materia di bilancio deve rimanere il legislatore anche in uno scenario di *governance* internazionale. Come aveva già fatto nella sentenza Lisbona, il Tribunale costituzionale tedesco quindi ha sottolineato la responsabilità del *Bundestag* nel processo di integrazione europea. Ulteriori indicazioni, rispetto a queste, possono trarsi: l'art. 1 della legge sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria deve essere interpretato nel senso che occorre una intesa tra governo federale e commissione bilancio del *Bundestag*. In altre parole gli aiuti sono costituzionali a condizione che il *Bundestag* approvi ogni singolo versamento. In futuro piani di salvataggio europei devono essere vagliati in sede parlamentare e non possono essere delegati in modo permanente al EFSF o al ESM. Il Tribunale costituzionale tedesco opera una sorta di collegamento tra decisioni in tema di bilancio, finanza pubblica democrazia e forma di governo. Per la prima volta viene in rilievo in modo netto il nesso tra principio democratico e potere sovrano del cittadino. Conseguentemente le decisioni in materia di bilancio e finanza pubblica bisogna ancorarle a procedimenti parlamentari al fine di garantire la legittimazione democratica dello Stato. La competenza in materia di bilancio e di finanza pubblica è affidata ai Parlamenti nazionali e non è trasferibile nella sua interezza agli organi sovranazionali. Tutti questi passaggi, sotto vesti diverse, sono presenti sia nella sentenza Lisbona che in tutte quelle pronunce relative ai rapporti tra ordinamento tedesco e ordinamento sovranazionale.

Dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco sinteticamente enunciata emerge in modo assai nitido il ruolo che i Parlamenti nazionali devono assumere nel processo di integrazione europea, un ruolo attivo in grado di condizionare l'operato del rispettivo governo pena la vanificazione del diritto di voto del cittadino e quindi della stessa dimensione democratica dello Stato. In particolar modo poi in quelle materie in cui la dimensione delle decisioni "sovrane" degli Stati membri deve essere particolarmente pregnante come la materia del bilancio e della finanza pubblica.

## **5. Vincoli europei alla finanza pubblica e Parlamento italiano: quali modelli deliberativi**

La *governance* economica europea con la sua articolata e complessa normativa incide su ambiti competenziali storicamente ancorati alla sovranità degli Stati membri che conseguentemente risultano fortemente condizionati nell'elaborazione delle relative politiche economiche e finanziarie. Ciò ha avuto dei riflessi importanti, come è noto, sugli equilibri istituzionali e costituzionali dei Paesi dell'UE ed, in particolare per quanto qui interessa, sulla "dimensione parlamentare" dei processi decisionali legati alla finanza pubblica.

A me sembra che incrociando il dato normativo contenuto nel Trattato di Lisbona (con i relativi Protocolli 1 e 2) e la ormai alluvionale normativa economica europea, in questa materia, si sia integrato una sorta di paradosso che potrei descrivere facendo ricorso alla figura ossimorica delle <<convergenze parallele>>: da un lato, non mancano le disposizioni nel Trattato di Lisbona e nei Protocolli allegati che ritagliano un ruolo importante ai Parlamenti nazionali (che "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'UE", a tenore dell'art. 12 del TUE) dall'altro gli strumenti di *governance* economica europea divenuti sempre più stringenti (e sotto il profilo procedurale che sotto quello contenutistico) dopo il conclamarsi della crisi economica e finanziaria, sembrano imporre modi, tempi e

forme che mal si conciliano con il *modus operandi* degli stessi parlamenti nazionali anzi sembrano remare contro i “tempi” e la “riflessione” del dibattito parlamentare riducendo oltremodo la discrezionalità politica dell’organo assembleare. E’ quello che è accaduto in Italia. Già da qualche tempo, la crisi economica e l’urgenza di farvi fronte ha portato all’adozione di modelli deliberativi sostitutivi del dibattito parlamentare svilendo di conseguenza la relativa funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo. Mi riferisco chiaramente in primo luogo a tutte quelle misure adottate dal governo italiano di contenimento della spesa introdotte nei notissimi decreti-legge Salva-Italia, Cresci-Italia e altri ancora, o ai decreti del Presidente del consiglio a contenuto non regolamentare che incidono su fonti primarie postergando per esempio l’efficacia di diverse disposizioni di incremento di entrata e di contenimento della spesa o tutti quei decreti-legge che, anticipando parti della manovra finanziaria, vengono trasfusi in maxi-emendamenti su cui viene poi posta la questione di fiducia al momento della conversione in legge<sup>42</sup>. Tutti atti motivati dall’urgenza di contrastare gli effetti della crisi economica, ma che rischiano di far pagare un prezzo troppo alto alla democrazia rappresentativa. In altre parole sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello procedurale il TUE (con i Protocolli n. 1 e 2) e la normativa economica europea sembrano suonare spartiti con effetti distonici tra loro sul concreto ruolo dei Parlamenti nazionali: sotto il profilo procedurale, la rigida tempistica tecnocratica propria degli strumenti di governance economica europea contrastano con la “riflessione” propria del dibattito parlamentare il cui valore aggiunto è dato proprio dal confronto dialettico maggioranza-opposizione (che naturalmente richiede tempo); sotto quello contenutistico, in sostanza le misure in materia di governance economica europea non lasciano grandi margini di manovra ai Parlamenti nazionali anzi per certi versi ne imbrigliano l’operato, lo direzionano verso scelte talora obbligate, ne assottigliano la discrezionalità politica<sup>43</sup>. Eppure il processo di integrazione europea non può permettersi di lasciare in un angolo i Parlamenti nazionali<sup>44</sup> (non solo per le ragioni addotte dall’importante giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco), ma, in special modo, perché le scelte in materia di governance economica, incidendo sulle politiche economiche e finanziarie nazionali, sono destinate ad

---

<sup>42</sup> Il binomio maxi-emendamenti-questione di fiducia è una prassi oramai assai utilizzata sin dal 2003, ma il suo utilizzo nella normativa emergenziale di contenimento della spesa è divenuto sempre più frequente.

<sup>43</sup> Tra i numerosi fattori che contribuiscono all’indebolimento dei Parlamenti nazionali vi è anche il fatto che le misure di contrasto della crisi economica e finanziaria sono adottate spesso con atti normativi che li marginalizzano v. anche F. Balaguer Callejòn, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, Relazione (versione provvisoria), pg. 15, presentata al Convegno Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello, PRIN 2010-2011, Roma, 12-13 maggio 2015.

<sup>44</sup> Già in uno studio di molti anni addietro Blondel nell’analizzare la crisi delle istituzioni parlamentari invitava a diffidare, da un lato, dalla retorica del Parlamento come luogo della sovranità, ma anche all’opposto del Parlamento come istituzione superflua che ratifica decisioni adottate in altre sedi istituzionali. V. J. Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, pg. 133. Sul Parlamento come luogo di “metasovranità” v. A. Mastropaolo, L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2006, pg. 164.

avere importanti ricadute in tema di giustizia sociale dove il ruolo del Parlamento diviene essenziale. I vincoli europei incidono sul rispetto dei parametri, ma la scelta circa il come e il quanto modulare le risorse o a quale settore destinarle spetta a Governo e Parlamento. Quali percorsi e quali canali attivare per evitare la marginalizzazione dei Parlamenti nazionali e per non escluderli dal controllo delle determinazioni governative rilevanti nella normativa economica europea?

I percorsi sono vari e l'uno non esclude l'altro purché siano convergenti verso il medesimo obiettivo. Uno di questi potrebbe essere proprio quello di far leva su una interlocuzione diretta, senza intermediazione, tra l'organo sovranazionale a cui è riconosciuto un ruolo centrale nelle procedure di sorveglianza cioè la Commissione e i Parlamenti nazionali. Infatti tanto più la vigilanza europea diventa stringente tanto è più auspicabile che i Parlamenti nazionali abbiano un canale comunicativo diretto in grado di innescare un circuito virtuoso anche in termini di rapporti con i rispettivi esecutivi nazionali. Questo percorso, seppur timidamente, è tracciato dal *Two Pack*. Interlocuzione diretta necessaria anche al fine di implementare la consequenziale attività che ritengo fondamentale possa essere esercitata dai parlamenti nazionali, vale a dire l'elaborazione dei possibili rimedi nel caso di scostamento dai parametri previsti. Un altro percorso potrebbe essere quello di affinare, anche attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari, gli strumenti per valorizzare la funzione di controllo sugli andamenti della finanza pubblica. In un contesto di sovranità progressivamente erosa da fattori endogeni ed esogeni bisogna costruire una rete di rapporti interistituzionali interni ed esterni che favoriscano spazi pubblici di confronto indispensabili sia per l'attività di controllo che per quella di indirizzo. Spazi di confronto pubblico anche tra gli stessi Parlamenti nazionali attesa l'interdipendenza delle economie dei vari Stati membri. E nei sistemi multilivello questa funzione di controllo acquista una valenza tutta particolare in quanto le decisioni in materia economica e finanziaria sono condizionate non solo da vincoli europei, ma anche da vincoli interni tra cui quelli legati ai livelli territoriali sub statali. Qui gli strumenti di controllo parlamentare e quelli con cui far valere la responsabilità politica vanno affinati anche per poter ricondurre a ciascun livello di governo l'imputabilità delle scelte operate.