

## IL "SEMESTRE EUROPEO" FRA SOVRANITÀ DI BILANCIO E AUTOVINCOLI COSTITUZIONALI: GERMANIA, FRANCIA E ITALIA A CONFRONTO

### 1. Le conseguenze istituzionali della crisi

1. La grave crisi economica che ha colpito a partire dal 2008 i maggiori paesi industrializzati ha avuto pesanti conseguenze non solo sul piano degli assetti produttivi e dei livelli occupazionali. La spirale recessiva che si è innescata ha rimesso anche in discussione i termini del rapporto fra poteri pubblici e sfera economica, ad esempio sollecitando massicci interventi statali per il salvataggio dei sistemi bancari nazionali e per lo stimolo all'economia reale.

Nell'ambito dell'Unione europea, le avvisaglie della tempesta in arrivo hanno in un primo momento indotto i singoli paesi a reagire in ordine sparso e secondo una strategia strettamente orientata alla difesa dell'interesse nazionale. E' il caso dell'Irlanda che nel settembre 2008 ha unilateralmente annunciato la garanzia da parte dello Stato sui prestiti depositati presso le banche di quel paese<sup>1</sup>.

Il sempre più chiaro profilarsi del carattere "sistemico" della crisi e delle minacce da esso derivanti per la stabilità dell'intera Unione, ed in particolare per l'Eurozona, ha tuttavia ben presto evidenziato la necessità di una risposta politica di livello adeguato in grado di affrontare i diversi aspetti della situazione di estrema vulnerabilità dell'economia del continente. I contenuti di tale risposta sono stati individuati in parte nel rafforzamento di alcune politiche dell'Unione che si ritengono cruciali per avviare la crescita dell'economia. E' il caso degli interventi per il completamento del mercato unico, la cui importanza è stata ribadita dal recente rapporto presentato alla Commissione europea dall'ex Commissario alla concorrenza Mario Monti<sup>2</sup> cui ha fatto seguito la presentazione, da parte della Commissione stessa, dell'Atto per il mercato unico<sup>3</sup>. Altri interventi ricadono invece prevalentemente nella competenza degli Stati membri e riguardano nel loro complesso i due obiettivi prioritari di "Europa 2020", la nuova agenda politica europea per il prossimo decennio (la stabilità finanziaria e la creazione di un'economia socialmente inclusiva e connotata da una robusta crescita fondata sui settori più avanzati). La novità recata dagli ultimi interventi riguardanti la governance economica europea consiste, come vedremo, nella messa a punto di più stringenti meccanismi per avviare a convergenza le politiche nazionali su questi cruciali settori.

L'idea di attivare meccanismi di convergenza fra le economie europee non nasce certo oggi. Si tratta di un principio alla base dell'architettura costruita per la creazione dell'area della moneta unica, alla quale aderiscono oggi 17 sui 27 paesi membri dell'Unione. Gli Stati membri di questo club si sono impegnati a rispettare determinati parametri che riguardano le principali grandezze di finanza pubblica (in primo luogo, il rapporto fra deficit e PIL e fra debito pubblico e PIL): l'insieme di questi parametri costituiscono il patto di stabilità che vincola in modo particolare tali paesi. E' noto che al criterio della stabilità si è ben presto aggiunto quello della crescita, sino a costituire un quadro nel quale fra i due parametri intercorre un rapporto di reciproca interrelazione: appare infatti chiaro che la stabilità finanziaria senza crescita rappresenterebbe un obiettivo illusorio almeno quanto quello rappresentato dalla situazione opposta.

E' tuttavia altrettanto noto che sino ad oggi una sostanziale asimmetria ha caratterizzato i vincoli fra i paesi dell'Unione, ed in particolare dell'Eurozona: obblighi che i Trattati e il diritto primario definiscono in termini assai stringenti per il rispetto dei parametri di stabilità finanziaria, mentre la convergenza sulle

<sup>1</sup> Per una rassegna delle misure poste in essere da alcuni paesi europei per la messa in sicurezza del proprio sistema bancario, vedi C. Russo, *Paese per paese, come si salvano le banche* in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), del 17.11.2008.

<sup>2</sup> Cfr. Mario Monti, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, 9 maggio 2010, reperibile al sito [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510\\_1\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_it.pdf)

<sup>3</sup> Il 13 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato l'Atto per il mercato unico (COM(2011)206) con il quale prospetta dodici azioni prioritarie per rilanciare il mercato unico europeo

politiche pubbliche rilevanti è stata tradizionalmente affidata al “metodo aperto di coordinamento”, attraverso il quale gli Stati membri si impegnano nei diversi settori di intervento al raggiungimento di particolari obiettivi (per l’istruzione, essi riguardano, ad esempio, il contrasto all’abbandono scolastico, la conclusione del ciclo di istruzione superiore ecc.). Sino all’aprirsi della crisi, solo il primo tipo di obiettivi (quelli generali di carattere fiscale e finanziario) era assistito da un apparato di controlli e sanzioni in grado, almeno formalmente, di assicurare il rispetto da parte dei paesi membri dell’Unione, mentre sul piano delle politiche di settore prevaleva il metodo “soft” della *peer review* e del confronto sul piano delle *best practices* rispetto a grandi finalità di politica pubblica. Il meccanismo europeo non entrava invece nel merito delle singole misure adottate in ambito nazionale per raggiungere quegli obiettivi e, soprattutto, non costruiva le coordinate temporali per confrontare le agende politiche dei singoli paesi e verificarne la convergenza verso gli obiettivi comuni. Si trattava – è stato osservato – del vero punto debole dell’ambizioso programma di riforme lanciato nel 2000 a Lisbona (la c.d. “strategia di Lisbona”), ora rilanciato per il prossimo decennio dalla nuova agenda Europa 2020<sup>4</sup>. E’ proprio questo l’ambito di intervento della nuova griglia denominata “semestre europeo” che per la prima volta impone la costruzione di un quadro integrato a livello di Unione delle agende nazionali riguardanti sia le politiche di bilancio che le politiche sostanziali di riforma “strutturale”.

Descriverò nel punto seguente in maggiore dettaglio il nuovo meccanismo di coordinamento. Vorrei quindi procedere ad una breve analisi delle conseguenze derivanti dall’adozione del “semestre” sulle procedure decisionali di finanza pubblica del nostro paese, a confronto con alcuni nostri partner nell’Unione, in particolare la Francia e la Germania. In questi tre paesi, l’adesione al meccanismo di coordinamento previsto dal semestre europeo è stata accompagnata (e, nel caso tedesco, preceduta) dalla modifica delle regole e dei parametri interni riguardanti l’articolazione istituzionale della decisione di finanza pubblica. Tale modifica ha interessato nel caso della Germania (con la revisione del Grundgesetz del 2009) e della Francia (con il progetto di revisione approvato in prima lettura a luglio e attualmente in attesa del voto finale da parte delle due Camere riunite in Congresso) anche l’ambito delle regole costituzionali. Una misura che è attualmente al centro di un serrato confronto politico anche nel nostro paese.

All’indomani della conclusione del primo semestre europeo, vale la pena tentare una prima comparazione di questi sviluppi paralleli nei tre paesi, con una particolare attenzione ai fattori di possibile cambiamento da questi introdotti negli equilibri della forma di governo nazionale, in particolare per il profilo dei rapporti fra Governo e Parlamento. A sua volta, lo svolgimento del semestre è indicativo di alcune tendenze di fondo nell’assetto della forma di governo dell’Unione: anche su queste varrà la pena soffermarsi brevemente.

## **2. L’invenzione del semestre europeo: decisione politica e regolazione.**

Nel settembre 2010 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative (5 regolamenti e una direttiva) volte a dare attuazione alle linee d’intervento esposte in due comunicazioni (COM (2010)250 e COM (2010)367) presentate nel giugno e nel maggio 2010 sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche dei paesi UE. Il 4 ottobre 2011 il Consiglio dell’UE ha approvato in via definitiva le proposte con una serie di significative modifiche che recepiscono gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo (a loro volta frutto di un difficile negoziato informale fra Parlamento, Consiglio e Commissione. Le nuove proposte legislative mirano essenzialmente a tre obiettivi: a) l’introduzione di un meccanismo di sorveglianza macroeconomica riferito sia al c.d. “braccio preventivo con il nuovo regolamento in materia di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici (COM (2010)527), che al “braccio correttivo” con il regolamento riguardante la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell’area dell’euro (COM (2010)525); b) una più stringente applicazione del Patto di stabilità e crescita con tre nuove proposte di regolamento (COM(2010)526), COM (2010/522), COM(2010)524) riguardanti rispettivamente il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e l’applicazione delle sanzioni derivanti dai meccanismi di sorveglianza di bilancio nell’area dell’euro; c) i requisiti minimi comuni dei quadri di bilancio

<sup>4</sup> Sulla strategia di Lisbona e Europa 2020, vedi M. Decaro (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 2011. Sul “metodo aperto di coordinamento” e i suoi limiti, vedi P. Sestito e R. Torrini, *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, paper presentato al convegno *Europa 2020: quali riforme strutturali per l’Italia?*, Roma, Banca d’Italia, aprile 2011.

cui dovranno adeguarsi i paesi membri entro la fine del 2013 (questione sulla quale interviene la proposta di direttiva COM(2010)523)<sup>5</sup>.

Il “combinato” definito da queste proposte disegna un’armatura assai più stringente per dare effettività ai parametri del Patto di stabilità e crescita rispetto alle politiche economiche perseguite dai paesi membri. La novità più rilevante è a questo proposito rappresentata dal fatto che le nuove procedure non si limitano a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell’Unione entro termini prestabiliti, ma introducono stringenti meccanismi di coordinamento ex ante delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa.

Le istituzioni europee hanno a questo proposito concordato un sistema di traduzione degli impegni assunti in sede di Patto per la stabilità e crescita nelle decisioni di politica economica e finanziaria degli Stati membri che va sotto il nome di “semestre europeo”. Il nuovo sistema è stato messo a punto attraverso le modifiche approvate dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 al Codice di condotta sull’attuazione del PSC, recependo anche le indicazioni fornite dalla “task force” sulla governance economica istituita nel marzo 2010 e presieduta dal presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy..

Il “semestre europeo” prevede il seguente calendario di adempimenti: la presentazione in gennaio da parte della Commissione dell’indagine annuale sulla crescita; l’elaborazione fra febbraio e marzo da parte del Consiglio europeo delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri; la presentazione a metà aprile da parte degli Stati membri dei Piani nazionali di riforma elaborati nell’ambito della strategia UE 2020 e dei Piani di stabilità e convergenza elaborati nell’ambito del Patto di stabilità e crescita, tenendo conto delle linee guida definite dal Consiglio europeo; elaborazione all’inizio di giugno da parte della Commissione europea delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; approvazione nella seconda metà di giugno da parte del Consiglio ECOFIN e del Consiglio occupazione e affari sociali delle raccomandazioni della Commissione europea, tenendo conto anche delle linee definite dal Consiglio europeo di giugno; approvazione nella seconda metà dell’anno da parte degli Stati membri delle rispettive leggi di bilancio che dovranno riflettere le raccomandazioni ad essi indirizzate. La Commissione europea darà conto nella indagine sulla crescita da presentare nell’anno successivo dell’attuazione data alle raccomandazioni.

Il “semestre” disegna una nuova griglia temporale per adempimenti che già precedentemente erano previsti sulla base dei Trattati<sup>6</sup>, in particolare per la presentazione dei Piani nazionali di convergenza e stabilità e dei piani nazionali di riforma: la presentazione congiunta di questi adempimenti e, soprattutto, la loro definizione in una fase antecedente alla loro implementazione a livello nazionale, dovrebbe conferire la possibilità per la governance economica europea di disporre di quadri nazionali assai più integrati, in cui gli obiettivi di finanza pubblica sono direttamente connessi con i provvedimenti destinati ad attuare le riforme di carattere strutturale. Sulla base di tali elementi, le istituzioni europee sono potenzialmente in grado di definire le indicazioni per la convergenza economica in modo assai più preciso e “mirato” sulla situazione di ciascun paese<sup>7</sup>.

Il nuovo sistema è già entrato in vigore, dopo una fase transitoria che ha richiesto la presentazione agli Stati membri dei piani nazionali di riforma nel novembre 2010. Anche sulla base di questi documenti, la Commissione europea ha presentato nel gennaio 2011 la prima comunicazione annuale sulla crescita (COM 82011) con la quale si è dato avvio al procedimento per il “semestre europeo” per il 2011. La comunicazione della Commissione ha rappresentato molto di più di un neutrale *survey* di natura tecnica sugli andamenti dell’economia europea: si è trattato piuttosto di un documento articolato e complesso connotato da una forte valenza politica, sin dal titolo ispirato ad una precisa parola d’ordine: “Progredire nella risposta globale dell’Ue alla crisi”. Il documento si è articolato in quattro sezioni: una parte generale contenente l’indicazione delle dieci azioni considerate prioritarie per l’economia europea; una relazione sui progressi registrati nell’ambito della Strategia per la crescita e l’occupazione UE 2020; una relazione macroeconomica che prospetta gli interventi ritenuti più efficaci per favorire la crescita; un progetto di relazione comune riguardante le politiche nel campo del mercato del lavoro.

Poco dopo la pubblicazione del documento della Commissione, l’incalzare della crisi finanziaria che ha investito in modo particolarmente violento alcuni degli Stati appartenenti all’ area dell’euro, ha reso

<sup>5</sup> Per un commento sul contenuto del pacchetto delle misure relative alla nuova governance europea, vedi G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti* in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 1/2011.

<sup>6</sup> Cfr in particolare gli articoli 121 e 148 TFUE che costituiscono la base giuridica del “semestre”.

<sup>7</sup> Cfr European Parliament. Directorate General for internal policies. *How effective and legitimate is the European Semester?. Increasing the role of the European Parliament*. Briefing paper, a cura di H. Hallerberg, B. Marzotto, G.B. Wolff, Bruxelles, agosto 2011.

necessario anticipare al più alto livello politico l'impegno degli Stati dell'Unione a rafforzare le misure di stabilizzazione e convergenza economica: il 7 marzo 2011 i Capi di stato e di governo della zona dell'euro hanno stipulato il c.d "Patto euro plus" (cui hanno aderito anche i Governi di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania) con cui si sono vincolati ad introdurre ulteriori misure nei propri Programmi nazionali di riforma per garantire il rispetto dei parametri fiscali europei e stimolare la crescita. Gli Stati partecipanti al patto si sono inoltre impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita, riservandosi la facoltà di scegliere la forma della regola da adottare ("freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), e lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purchè provvisto di una "una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte" (ad esempio attraverso l'adozione di modifiche alla propria costituzione o di una normativa quadro).

Il successivo Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha espresso il proprio sostegno a tali misure, prevedendo ulteriori azioni riguardanti l'Unione nel suo complesso. Il Consiglio europeo ha fra l'altro deciso di aggiungere all'articolo 136 del TFUE un paragrafo che consente agli Stati membri la cui moneta è l'euro di istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme<sup>8</sup>.

A questi interventi delle istituzioni europee è seguita nel mese di aprile la presentazione da parte degli Stati membri dell'Unione dei rispettivi programmi di riforma nazionale e dei programmi di stabilità e convergenza, mentre il 7 giugno la Commissione ha pubblicato le raccomandazioni rivolte ai singoli Stati membri, che sono state validate alla metà dello stesso mese dal consiglio ECOFIN e dal consiglio economico e sociale. Tali raccomandazioni sono state approvate politicamente dal Consiglio europeo del 23 e 24 giugno, e sono state adottate formalmente dal Consiglio ECOFIN del 12 luglio.

Si è così conclusa la prima sperimentazione del semestre europeo, con la produzione di un'ingente mole di documenti di indirizzo a vario livello, analisi macroeconomiche, dichiarazioni di obiettivi di politica economica da parte degli Stati membri dell'Unione, che per la prima volta sono comparati in modo sistematico e inquadrati in un *frame* temporale comune<sup>9</sup>. Sulla base di questi documenti gli Stati elaboreranno nella seconda metà dell'anno le loro manovre di bilancio.

Vediamo ora come l'impatto del "semestre" nelle procedure di decisione finanziaria dei tre paesi europei che qui ci interessano<sup>10</sup>.

### **3. L'esempio tedesco fra concertazione federale e costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio.**

In Germania, una prima versione del PNR è stata esaminata presso il Bundestag nel gennaio 2011<sup>11</sup>. Il testo definitivo è stato presentato dal Governo il 6 aprile. Nello stesso giorno, il documento è stato discusso dalla Commissione per gli affari europei alla presenza del Ministro dell'economia e della tecnologia. In questa sede non si è dato luogo ad un voto, ma solo a un dibattito di carattere politico: in particolare gli esponenti dell'opposizione hanno criticato l'eccessiva enfasi attribuita agli obiettivi di carattere economico rispetto a quelli sociali e l'insufficienza delle azioni programmate nel campo della tutela ambientale e del contrasto ai cambiamenti climatici.

Il Bundesrat, ha invece esaminato il PNR nazionale in sede di assemblea plenaria. La relativa seduta si è svolta il 15 aprile 2011, dando luogo ad un dibattito di una certa ampiezza<sup>12</sup>. Uno dei temi centrali è stato il coinvolgimento dei Laender nella formazione del piano: come sottolineato con soddisfazione da parte del MinisterPresident del Sachsen-Anhalt, Wolfgang Böhmer, il piano nazionale di riforma è stato definito sin dall'inizio dal Governo con la piena partecipazione della Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), la

<sup>8</sup> Cfr decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011/199/UE). La proposta è attualmente all'esame degli Stati membri, per l'approvazione secondo le rispettive procedure costituzionali.

<sup>9</sup> I programmi nazionali di riforma e di convergenza sono riportati nel sito della Commissione europea, all'indirizzo:

[http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/index_en.htm)

<sup>10</sup> Utili elementi di comparazione sulle procedure adottate dai Parlamenti dell'Unione in vista dell'applicazione del semestre europeo sono contenute nel *15th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures (Maggio 2011)* predisposto dalla segreteria della Cosac (la Conferenza che riunisce le Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti dell'Unione). Il documento è reperibile all'indirizzo: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

<sup>11</sup> Sulle procedure seguite per l'adozione del programma di stabilità e il NRP tedesco vedi anche la risposta data il 15 marzo 2011 dal governo all'interrogazione presentata dai deputati Sarrazin e altri (cfr. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode Drucksache, 17/5105).

<sup>12</sup> Cfr. Deutsche Bundesrat, Seduta del 15 aprile 2011



Conferenza dei Presidenti dei Laender tedeschi<sup>13</sup>. A sua volta, i lavori della MPK erano stati preceduti dall'istruttoria svolta nelle conferenze che riuniscono i ministri di settore dei Laender. Come ha rilevato lo stesso Böhmer nel corso del suo intervento, una volta ottenuta la via libera dalla MPK, il Piano di riforma avrebbe potuto anche essere inviato direttamente a Bruxelles: si è ritenuto comunque opportuno un esame da parte del Bundesrat data la rilevanza costituzionale di quest'organo che, a differenza della MPK, permette lo svolgimento di un dibattito pubblico. Si tratta di un'osservazione rivelatrice dei reali rapporti di forza fra MPK e Bundesrat nel concreto dispiegarsi della prassi istituzionale tedesca che vede spesso gli accordi politici fra i Laender conclusi nell'ambito della conferenza e "ratificati" dalla seconda Camera<sup>14</sup>. Anche nel caso in esame, il Bundesrat, al termine del dibattito, si è limitato ad una "presa d'atto" del piano presentato dal Governo senza procedere a voti, pur in presenza, nel corso della discussione, di qualche accenno critico per l'inserimento all'ultimo momento nel documento delle misure derivanti dall'accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo sul cosiddetto patto euro-plus<sup>15</sup>.

Complessivamente, si può affermare che in Germania la predisposizione del programma di convergenza e del PNR si sono profilati quali adempimenti ai quali non è stata attribuita una eccessiva enfasi dal punto di vista politico. Il dibattito parlamentare su questi documenti è rimasto confinato alle sedi tecniche e non ha dato luogo all'approvazione di strumenti di indirizzo. Per valutare nella sua esatta dimensione questo "profilo basso" scelto dal più grande paese dell'Unione, va tuttavia ricordato che i principi europei degli equilibri di bilancio hanno già da qualche tempo subito un processo di incorporazione nel sistema tedesco al massimo livello normativo, in particolare attraverso le novelle alla Legge fondamentale del 2009<sup>16</sup>. Approvata a chiusura della legislatura della "Grande coalizione" fra CDU e SPD, la revisione fa espresso rinvio alle norme dei Trattati che definiscono la disciplina di bilancio per gli Stati membri prevedendo l'obbligo congiunto da parte della Federazione e dei Laender di adempiere ai vincoli da essa derivanti<sup>17</sup>. Le nuove disposizioni eliminano la possibilità precedentemente prevista dalla Legge fondamentale di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese per investimenti e vincolano al pareggio il bilancio del Bund e dei Laender. In particolare, per il Bund tale principio si considera rispettato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale<sup>18</sup>. Viene prevista l'introduzione di un "conto di controllo" in modo da consentire che il rispetto di tale limite si accompagni con la flessibilità necessaria a tenere conto degli andamenti congiunturali. Il superamento del limite all'indebitamento può essere deciso con un voto a maggioranza assoluta dei componenti del Bundestag e solo nel caso di calamità naturali, o a seguito a situazioni eccezionali di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Si tratta di parametri da applicare per la prima volta al bilancio per il 2011 e che dovranno portare all'obiettivo del pareggio il bilancio, rispettivamente entro il 2016 ed entro il 2020, il bilancio federale e quello dei Laender<sup>19</sup>. Sulla base di questi vincoli il governo tedesco ha avviato nel giugno 2010 un ambizioso piano per una drastica riduzione del deficit strutturale tedesco fra il 2011 e il 2014. Si tratta di azioni con le quali Berlino sembra intenzionata ad assumere la leadership dell'ortodossia fiscale dell'Unione (dopo anni di sforamenti dei parametri europei anche da parte tedesca) attraverso vincoli nazionali di rango costituzionale destinati ad offrire il "buon esempio" ai partner dell'Unione.

<sup>13</sup> La MPK è un organismo chiave per il funzionamento del sistema federale tedesco. Essa svolge funzioni sia di coordinamento "orizzontale" fra i Laender nelle materie sulle quali questi hanno competenza esclusiva, che di raccordo fra Laender e Bund. Sulla MPK vedi G. Iovinelli, *Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi para-costituzionali fra Stato e autonomie politiche territoriali*, in "Nuova Rassegna", 2005.

<sup>14</sup> Sui problematici rapporti fra MPK e Bundesrat, vedi i rilievi di S. Bonfiglio, *Le seconde camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla camera delle autonomie?* in A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 14.

<sup>15</sup> Cfr. l'intervento dell'on. Angelica Schwall-Düren del Nordrhein-Westfalen.

<sup>16</sup> La modifica costituzionale ha interessato gli articoli 91c, 91d, 104b, 109, 115, 143d GG. Su tale revisione costituzionale vedi, ampiamente, C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen e M. Sudhof (a cura di), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Berlin, Berliner WissenschaftsVerlag, 2010; per rilievi critici sulla riforma, vedi M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in "Giornale di diritto amministrativo", 12/2010, R. Perez, *Le nuove procedure di bilancio in Germania*, in "Giornale di diritto amministrativo", 1/2011. Sui precedenti nell'ordinamento svizzero della disposizione introdotta nel Grundgesetz, vedi L.P. Feld e G. Kirchgässner, *On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience*, in: R. Neck and J.-E. Sturm (a cura di), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/London, 2008, pp. 223 – 255.

<sup>17</sup> Cfr. Art. 109, par 2 GG.

<sup>18</sup> Art. 115, par. 2 GG. Per rilievi critici su tale disposizione, in relazione all'insufficiente innalzamento del quorum parlamentare per adottare le deroghe al ricorso al debito, vedi L.P. Feld e T. Baskaran, *Federalism Commission II – Recent Reforms of Federal-Länder Financial Relationships in Germany* in [www.forumfed.org/en/pubs/2009-10-26-feld.pdf](http://www.forumfed.org/en/pubs/2009-10-26-feld.pdf).

<sup>19</sup> Art. 143 d GG.

#### 4. Francia: il ritorno in gioco del parlamento nella programmazione finanziaria.

Le procedure di esame parlamentare dei documenti previsti dal semestre europeo sono state oggetto di un'analisi preliminare da parte di un *Rapport d'information* presentato nell'ottobre del 2010 dalla Commission des Affaires européennes dell'Assemblea nazionale francese<sup>20</sup>.

Il rapporto reputava "essentiel que les parlements nationaux soient partie prenante de ce nouveau système, sous peine de le priver de toute légitimité démocratique". A questo proposito nello stesso documento si richiamava l'impegno preso dal Governo - attraverso una specifica disposizione inserita nella legge di programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2011-2014 - di sottomettere all'esame dell'Assemblea il programma di stabilità prima del suo invio alla Commissione<sup>21</sup>. La commissione dell'Assemblea nazionale auspicava inoltre l'accompagnamento della fase d'esame nazionale con una procedura in sede europea, in linea con la richiesta formulata dal Parlamento europeo<sup>22</sup> di assicurare un dibattito annuale fra il Parlamento europeo, la Commissione, il Consiglio e i rappresentanti dei parlamenti nazionali, sui documenti nazionali di stabilità e di riforma e sulle prospettive economiche nazionali nel quadro del semestre europeo.

L'esame del programma di stabilità francese si è effettivamente svolto presso l'Assemblea nazionale il 2 maggio di quest'anno. Si è trattato di un dibattito effettuato sulla base dell'articolo 51-1 della Costituzione, ai sensi del quale il Governo può, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, rendere alle Camere una dichiarazione che può dare luogo, se l'Esecutivo assente, ad un voto che non impegna comunque la sua responsabilità. Eventualità che la legge di programmazione finanziaria per il 2011-2014, ha reso, come si è detto, obbligatoria per l'esame parlamentare dei documenti riguardanti il programma di stabilità nazionale.

Nel caso in esame il dibattito è stato introdotto dal Ministro dell'economia e delle finanze Christine Lagarde che ha illustrato i principali contenuti ed obiettivi del programma di stabilità nazionale. Dopo un'ampia discussione, l'Assemblea ha approvato con una larga maggioranza (163 voti a favore e 63 contrari) le dichiarazioni del Governo. Il voto parlamentare di indirizzo su un documento del governo di così grande rilievo in materia di politica finanziaria ha rappresentato per l'Assemblea di Palais Bourbon una vera e propria "prima volta", la cui importanza è stata sottolineata con soddisfazione dagli stessi protagonisti del dibattito presenti in Aula (ad esempio il Presidente della Commissione finanze, Jérôme Cahuzac, del gruppo socialista all'opposizione). In questo passaggio parlamentare si è visto uno dei concreti risultati delle nuove disposizioni introdotte nel 2008 nella Costituzione (cui sono seguite le ampie novelle del regolamento dell'Assemblea nazionale del 2009) volte a rendere più flessibili ed articolati gli strumenti di indirizzo politico fra Governo e Parlamento.

Il secondo intervento parlamentare nell'ambito del ciclo disegnato dal semestre europeo ha avuto luogo in coincidenza con la presentazione da parte della Commissione europea delle raccomandazioni ai paesi membri relative ai contenuti dei programmi nazionali di stabilità e di riforma presentati da ciascuno di essi. A questo proposito la Commissione delle finanze ha presentato nel giugno di quest'anno una proposta di "risoluzione europea" ai sensi dell'articoli 151-2 e seguenti del regolamento dell'Assemblea nazionale<sup>23</sup>. Nel corso del dibattito svolto su questo documento è stato da più parti

<sup>20</sup> Il testo è reperibile in <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i2922.asp>

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 14 della legge n° 2010-1645 del 28 dicembre 2010, a norma del quale "a compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote".

<sup>22</sup> Vedi le raccomandazioni contenute nella risoluzione adottata dall'Assemblea plenaria del PE il 20 ottobre 2010 sul miglioramento della governance economica europea.

<sup>23</sup> Il testo è reperibile nel sito dell'Assemblea nazionale, all'indirizzo: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/resolutions/ppe3528.asp>.

auspicata una diversa modulazione dei tempi di presentazione dei documenti di finanza pubblica, in particolare attraverso il deposito della legge di programmazione delle finanze pubbliche al momento della trasmissione a Bruxelles dei programmi nazionali di stabilità e di riforma in modo da dare modo al Parlamento di esaminare tempestivamente le scelte di indirizzo che saranno poi alla base della decisione di bilancio.

Va comunque rilevato che il progetto di legge di revisione costituzionale presentato nel marzo 2011 dal Governo francese relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche<sup>24</sup>, prevede di costituzionalizzare le procedure che abbiamo ora esaminato, disponendo l'obbligo per l'Esecutivo di depositare in Parlamento il programma di stabilità nazionale almeno due settimane prima della sua trasmissione agli organi europei: sul documento si svolge un dibattito parlamentare che può essere seguito da un voto. E' interessante rilevare come questa innovazione si inserisca nell'ambito di una più ampia revisione delle procedure di bilancio d'oltralpe finalizzata ad introdurre un nuovo tipo di fonte, la "legge quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche": una fonte destinata a sostituire l'attuale legge di programmazione finanziaria e finalizzato ad introdurre un arco triennale di programmazione che vincola i saldi delle entrate e delle uscite cui dovranno fare riferimento nel periodo considerato le leggi finanziarie e quelle relative alla sicurezza sociale. Si tratta di uno strumento con il quale ci si propone di assicurare una più stringente attuazione all'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche, già iscritto nell'articolo 34 della Costituzione a seguito della revisione del luglio del 2008.

#### **4. Italia: la programmazione finanziaria nel solco dell'emergenza**

Nel nostro paese l'avvio della nuovo ciclo di decisione finanziaria "euronazionale" è stato accompagnato da un confronto piuttosto intenso fra Governo e Parlamento. Le Camere sono intervenute attivamente già nella prima fase di lancio del semestre in sede di esame della bozza di Programma nazionale di riforma trasmessa dal nostro Governo a Bruxelles nel novembre 2010. Su tale documento sono intervenute due risoluzioni, approvate il 12 novembre dello scorso anno, dalla Commissione bilancio della Camera e dall'Assemblea del Senato. L'atto di indirizzo conclusivo è stato preceduto dall'esame del PNR dalle Commissioni di merito investite in sede consultiva.

Anche la successiva analisi annuale della crescita, presentata, come abbiamo visto, nel gennaio 2011 dalla Commissione europea, è stata oggetto di esame parlamentare portando all'approvazione il 7 aprile 2011 di un documento da parte della Commissione bilancio di Montecitorio.

Ma, al di là di questi puntuali interventi parlamentari, la ricaduta istituzionale del semestre europeo si è caratterizzata in Italia per il riuscito tentativo di cambiare "in corsa" alcuni aspetti della disciplina del ciclo di bilancio definita dalla nuova legge di contabilità pubblica (L. 31 dicembre 2009, n. 196) in modo da adattarne la tempistica e i principali strumenti di articolazione alle esigenze imposte in sede europea al ritmo della decisione finanziaria<sup>25</sup>. In tempi decisamente brevi, e sulla base di un consenso assai ampio, le Camere hanno così approvato la L. 7 aprile 2011, n. 39.

La legge rimodula l'intero ciclo di bilancio in modo da tenere conto delle nuove scadenze in ambito europeo: la presentazione del più importante documento di programmazione finanziaria (ridenominato "Documento di economia e finanza") viene anticipata al 10 aprile di ciascun anno<sup>26</sup>. Alla presentazione del

---

<sup>24</sup> Cfr. Assemblée Nationale, XIII leg., texte adopté n. 722. Il progetto è stato adottato il 13 luglio 2011 dall'Assemblea nazionale in terza lettura, in testo identico a quello approvato in seconda lettura dal Senato. Non è stata per ora fissata la data della convocazione delle due Camere riunite in Congresso chiamate ad approvare in via definitiva il progetto, in considerazione dell'alta incertezza sulla effettiva possibilità di raggiungere in questa sede la maggioranza dei tre quinti dei componenti richiesta per la revisione costituzionale.

<sup>25</sup> Sulle recenti modifiche alla disciplina delle procedure di bilancio, vedi C. Goretti e L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in [www.Astrid-online.it](http://www.Astrid-online.it), n. 2/2010., G. Vegas, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2010, C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in "Quaderni costituzionali", 2011, 1, pp. 39 ss. Per l'evoluzione recente di tale disciplina, cfr. N. Lupo, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. Di Gaspare e N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005 e P. De Ioanna e C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008.

<sup>26</sup> Cfr. art. 10 della L. 196/2009, come modificata dalla L. 29/2011.

DEF segue l'approvazione da parte parlamentare dei documenti di indirizzo. Il Def è articolato in tre sezioni che comprendono lo schema di Programma di stabilità, un'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e lo schema del Programma Nazionale di riforma. Arricchito di tali contenuti, il documento, che assorbe la precedente Decisione di finanza pubblica e la Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, diventa, insieme al dibattito e al voto parlamentare che segue la sua presentazione, il momento saliente della programmazione economico finanziaria. Il procedimento definisce un *frame* temporale decisamente concentrato, che si chiude entro il 30 aprile di ciascun anno, data di presentazione del Programma di stabilità e del PNR alle istituzioni dell'Unione<sup>27</sup>.

La nuova disciplina è comunque volta ad assicurare che anche tutte le fasi preparatorie del PNR siano soggette alla procedure di informazione e indirizzo fra Parlamento e Governo, vincolando quest'ultimo a trasmettere alle Camere tutti gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo<sup>28</sup>.

Le disposizioni introdotte dalla L. 39 hanno trovato una prima immediata attuazione con la presentazione il 13 aprile dell'anno in corso del DEF, con gli allegati previsti dalla legge (fra i quali lo schema di programma di stabilità e il PNR). Su tale documento, dopo l'esame in sede di Commissione bilancio (con il parere delle Commissioni di merito), le Assemblee di Camera e Senato hanno approvato due risoluzioni di indirizzo rispettivamente il 28 aprile e il 5 maggio 2011 (questa seconda deliberazione è quindi intervenuta dopo la scadenza del termine stabilito dalla legge per la trasmissione da parte del Governo del Programma di stabilità e del PNR alle istituzioni europee)<sup>29</sup>.

Va detto che immediatamente dopo la conclusione dell'esame parlamentare del DEF, il Governo ha emanato il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 contenente una serie di misure urgenti per l'economia destinate ad attuare alcuni degli obiettivi previsti nei documenti presentati dall'Esecutivo nell'ambito del semestre europeo. Il riferimento a tale ciclo di decisione è presente nel titolo del provvedimento ("Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"), anche se né nel testo del decreto, né nella relazione che ne accompagna il ddl di conversione presentato alla Camera dei deputati<sup>30</sup> vi sono puntali riferimenti utili a ricondurre le singole misure ai punti programmatici proposti nel programma di stabilità e nel PNR inclusi nel DEF. Il decreto è stato convertito in legge (L.12 luglio 2011, n. 106) ricorrendo in entrambi i rami del Parlamento alla posizione della questione di fiducia.

A questo provvedimento, ne è seguito a ruota un altro, il D.L. 6 luglio 2011, n.98<sup>31</sup>, di portata ben più ampia, e anch'esso motivato dalla necessità di raggiungere gli obiettivi programmatici definiti nel DEF. Si è trattato di un provvedimento convertito in legge dalle Camere a tempo di record, sotto l'urgenza di rispondere alle tensioni emerse nei mercati finanziari ai danni dei nostri titoli di debito pubblico e manifestatesi, fra l'altro, sotto forma di un crescente differenziale di rendimento rispetto ai Bund tedeschi.

Nuovi, preoccupanti, fenomeni di instabilità finanziaria, hanno indotto il Governo all'emanazione di un terzo provvedimento d'urgenza, il D.L. agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"<sup>32</sup>, con il quale "in anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio", si introducono ulteriori interventi per la riduzione della spesa pubblica e per favorire lo sviluppo. La presentazione del decreto, è stata preceduta l'11 agosto da un'audizione del Ministro dell'economia Tremonti presso le Commissioni bilancio e affari costituzionali delle

<sup>27</sup> Art. 9, co. 1 L. 196/2009, nel testo modificato.

<sup>28</sup> Art. 9, co. 2 L. 196/2009, nel testo modificato.

<sup>29</sup> Obiettivi della due risoluzioni, vedi la risoluzione Cicchitto ed altri 6-00080, a raggiungere entro il 2014 un livello prossimo al pareggio di bilancio, contenendo l'indebitamento netto rispetto al prodotto interno lordo al livello del 3,9 per cento nel 2011, al 2,7 per cento nel 2012, all'1,5 per cento nel 2013 e dello 0,2 per cento nel 2014; a realizzare una correzione all'indebitamento netto strutturale in misura pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo nel 2011 e allo 0,8 per cento del prodotto interno lordo in ciascuno degli anni dal 2012 al 2014, facendo in modo che il rapporto tra indebitamento netto strutturale e prodotto interno lordo decresca al 3 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, all'1,4 per cento nel 2013 e allo 0,5 per cento nel 2014; a conseguire livelli crescenti di avanzo primario, raggiungendo un rapporto rispetto al prodotto interno lordo dello 0,9 per cento nel 2011, del 2,4 per cento nel 2012, del 3,9 per cento nel 2013 e del 5,2 per cento nel 2014; a far sì che il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo sia pari al 120 per cento nel presente anno e diminuisca progressivamente, raggiungendo il 119,4 per cento nel 2012, il 116,9 per cento nel 2013 e il 112,8 per cento nel 2014;

<sup>30</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, A. 4357.

<sup>31</sup> Il provvedimento contiene misure per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, con l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014, secondo gli impegni assunti in sede europea. Il D.L. è stato convertito in legge, con modificazioni, con L. 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>32</sup> Convertito nella L. 14 settembre 2011, n. 148.



due Camere volta ad illustrare le possibili opzioni sul tappeto in merito alla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e ai principali contenuti della nuova manovra finanziaria<sup>33</sup>.

A fronte di tali sviluppi, non si può fare a meno di rilevare come la prima sperimentazione del ciclo del semestre europeo nel nostro paese si sia incrociata con la prassi, invalsa a partire dal 2008, di anticipare attraverso lo strumento del decreto legge ai mesi di giugno-luglio il grosso della manovra finanziaria, per giungere a semplificare drasticamente il contenuto della legge finanziaria (Is c.d. "Finanziaria snella"). Una scelta che viene ora favorita dalla architettura disegnata dalla nuova legge di contabilità, che esclude dal contenuto della legge di stabilità (la nuova denominazione assunta dalla legge finanziaria) le misure espansive non derivanti dalle tabelle e dalla modulazione dei parametri finanziari<sup>34</sup>.

Nel nostro sistema quindi lo svolgimento del "semestre europeo", concepito come una procedura di definizione dei presupposti per le manovre economiche nazionali da realizzare nella seconda parte dell'anno, ha finito sostanzialmente per sovrapporsi, almeno nella sua fase finale, con l'adozione dei più importanti provvedimenti che direttamente realizzano quella stessa manovra, così depotenziando la valenza programmatoria e di indirizzo delle procedure fra Governo e Parlamento previste dal "semestre".

## **5. Il semestre europeo: la razionalità imperfetta di Odisseo alla prova delle tempeste finanziarie.**

La breve analisi delle procedure adottate in tre paesi dell'Unione per l'attuazione del "semestre" europeo consente di trarre alcune prime conclusioni sulla portata di questa innovazione istituzionale.

Il "semestre" introduce una forma di coordinamento fra le politiche economiche dei paesi membri dell'Unione che per la prima volta sembra strutturare una forma concreta di "governo economico" dell'Unione<sup>35</sup>. Si tratta di uno sviluppo che consolida alcune tendenze da tempo operanti nell'evoluzione della forma di governo dell'Unione e degli Stati membri, secondo un percorso che vede ormai sempre più interconnessi i due piani. Anche per questo profilo, si conferma la capacità profondamente trasformativa sulle istituzioni nazionali prodotta dalla comune appartenenza all'Unione<sup>36</sup>.

In ambito europeo, una prima evidenza riguarda l'attenuazione, incentivata dal semestre, dell'asimmetria presente nei Trattati fra gli strumenti per la attuazione della politica monetaria e quelli per la politica economica e di sviluppo<sup>37</sup>. La presentazione congiunta del Programma di stabilità e del programma di riforma da parte dei paesi membri e, soprattutto, la loro sottoposizione ad una comune griglia temporale che ne permette una attiva sinossi da parte delle istituzioni europee, costituisce certamente un passo in avanti di notevole portata per strutturare concretamente una governance europea delle politiche economiche attenta non solo alle esigenze della stabilità, ma anche a quelle della crescita e dello sviluppo.

La regia dell'intero processo rimane saldamente nelle mani del Consiglio europeo, mentre alla Commissione è affidato un ruolo prevalentemente di verifica e di attuazione sul piano della regolazione degli indirizzi espressi dal Consiglio. Da questo punto di vista, il motore politico della politica economica europea è collocato nell'istituzione europea rappresentativa dei Governi nazionali, sottolineando la preminenza del fattore "decisione" rispetto a quello della regolazione.

Questa tendenza trova solo parziale conferma nella disciplina per la definizione delle eventuali sanzioni agli Stati membri che dovessero venir meno agli impegni assunti con le istituzioni europee. Anche per tale importante profilo, l'ultima parola spetta al Consiglio<sup>38</sup>.

In sostanza, si mantiene il disallineamento tra le regole e gli equilibri decisionali applicabili alle regole in materia di bilancio e quelle per il coordinamento delle politiche economiche

<sup>33</sup> Cfr. Camera dei Deputati. XVI legislatura, Resoconto stenografico della seduta dell'11 agosto 2011 delle Comm. riun. I-V Camera e 1°-5° del Senato. L'allegato al resoconto reca il documento di lavoro depositato dal Ministro Tremonti relativo alle ipotesi di modifica dell'art. 81 Cost.

<sup>34</sup> Cfr. art. 11, co. 3 della L. 196/2009.

<sup>35</sup> J. F. Jamet, *Un gouvernement économique européen: du slogan à la réalité?* In "Question d'Europe", Fondation Robert Schuman, n. 167-168, 26 avril 2010

<sup>36</sup> R.H. Ginsberg, *Demystifying the European Union. The Enduring Logic of Regional Integration*, Lahnam, Rowman and Littlefield, 2010 (2 ed.), p. 347.

<sup>37</sup> Vedi sul punto C. Pinelli, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di) *Governare l'economia globale nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, Passigli, 2009, pp. 317-31

<sup>38</sup> L'adozione delle sanzioni avviene da parte del Consiglio su raccomandazione della Commissione che si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga a maggioranza qualificata inversa.

Per quanto riguarda le politiche economiche, negli equilibri fra le diverse istituzioni dell'Unione sembra doversi così registrare una situazione assai lontana da quella paventata qualche anno fa, quando da parte di autorevoli osservatori si temeva l'emergere in Europa di un "dittatore benevolo" capace di sacrificare il principio della decisione e della corrispondente responsabilità politica democratica, in nome dell'ossequio agli impersonali principi dell'ortodossia monetaria europea<sup>39</sup>. I timori oggi emergenti sono casomai di segno opposto e puntano nella direzione dell'eccessivo potere discrezionale conquistato dal Consiglio e, in seno ad esso, dalla concertazione fra i Governi dei maggiori paesi europei. Una dinamica che vedrebbe la prevalenza del metodo di decisione intergovernativo (che la signora Merkel chiama "metodo dell'Unione"), rispetto al metodo comunitario, che sarebbe il solo veramente rispettoso della volontà di tutti gli Stati, espressa dal Consiglio dei ministri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione come garante degli interessi comuni dell'Unione<sup>40</sup>.

Nell'ambito dei rapporti fra le istituzioni europee, questi sviluppi vedono in una posizione laterale soprattutto il Parlamento europeo, che appare come il grande escluso nella procedura di triangolazione fra Commissione europea, Consiglio e Governi degli Stati membri, disegnata dal semestre. Si comprendono quindi i tentativi messi in atto da parte dell'assemblea parlamentare europea – con il sostegno di qualche parlamento nazionale, in particolare quello francese - di rientrare nel gioco, ad esempio attraverso la promozione di un dibattito annuale sulle linee di politica economica dell'Unione<sup>41</sup>.

Quanto ai Parlamenti nazionali, l'avvio del semestre offre potenzialmente non trascurabili opportunità di coinvolgimento nelle nuove maglie disegnate per la governance economica dell'Unione. Come abbiamo visto, tali procedure si incardinano sostanzialmente in una sequenza di atti diretti a fissare parametri e obiettivi che vincolano gli Stati nazionali nei confronti delle istituzioni europee. I parlamenti possono attivamente inserirsi su questo terreno, chiamando i rispettivi Governi a riferire sull'istruttoria di tali adempimenti e orientando opportunamente i seguiti da dare a ciascuna fase in vista dell'attuazione delle manovre economico-finanziarie nazionali. Il semestre fa emergere da questo punto di vista in capo agli esecutivi un dovere di informazione precoce e di trasparenza dei presupposti in base ai quali saranno adottate decisioni di cruciale importanza in ambito nazionale. Per le assemblee rappresentative potrebbe essere un'occasione preziosa per recuperare, sotto forma di potere di controllo e indirizzo, margini di intervento significativi, rispetto ad una tendenza che le ha viste quasi ovunque in questi anni perdere terreno rispetto alla concentrazione in capo agli esecutivi della decisionale sostanziale in materia economico-finanziaria<sup>42</sup>. Un esempio di come le nuove procedure europee possono fare da traino ad una crescita del rilievo dell'istituzione parlamentare è offerto dalla Francia, dove per tale via si è dato un deciso impulso ad un ricorso più ampio e flessibile agli strumenti di indirizzo fra Governo e Parlamento, liberandoli dallo stretto corsetto in cui essi erano stati irrimediabilmente dalla Costituzione del 1958.

Anche in Italia la nuova legge di contabilità, aggiornata dalle ultime modifiche per adattarne la tempistica a quella prevista dal semestre, attribuisce grande risalto alle procedure di indirizzo e programmazione, riservando a tal fine un ruolo centrale al documento di economia e finanza. Si tratta di un "ritorno al futuro" cui guardare con interesse, soprattutto se pensiamo che sino a pochi anni fa proprio i documenti come il vecchio DPEF e gli atti di indirizzo delle Camere ad esso connessi erano finiti sul banco degli imputati come un inutile e ormai rituale appesantimento delle procedure di bilancio. Oggi non solo la presentazione del DEF assume una posizione molto rilevante nella "parlamentarizzazione" del semestre, ma il suo esame viene accompagnato dalla trasmissione al Parlamento di altri documenti preparatori e successivi, sui quali si esercitano le Commissioni parlamentari con i loro strumenti conoscitivi e di indirizzo.

<sup>39</sup> Questa la tesi sostenuta in particolare da J-P. Fitoussi, *La Règle et le Choix*, Paris, Seuil, 2002 (tr. it. *Il dittatore benevolo*, Bologna, il Mulino 2003).

<sup>40</sup> Sul punto, vedi ad esempio i rilievi di Guy Verhofstadt, *Quand les grands pays européens s'entendent pour imposer leur loi aux petits. La montée en puissance du Conseil européen nuit aux institutions de l'UE*, in *Le Monde* del 10 marzo 2011. L'a., presidente del gruppo dell'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa al Parlamento europeo, prende di mira l'irresistibile ascesa del Consiglio europeo, che da club informale di coordinamento soprattutto per la politica estera e le emergenze, si è trasformato nella sede principale di indirizzo politico dell'Unione.

<sup>41</sup> Il pacchetto di proposte approvato in via definitiva prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo nella governance economica dell'Unione attraverso il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, nell'ambito delle procedure preventive, correttive e sanzionatorie.

<sup>42</sup> Su tali tendenze, vedi le considerazioni di J. Wehner, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, London, Palgrave MacMillan, 2010, pp. 3 ss.

Almeno per questo profilo, la strumentazione del nostro Parlamento non appare dunque in ritardo, ma in una certa misura avere fatto scuola nei confronti di altri grandi parlamenti dell'Unione. Parlamenti cui viene offerta la chance di giocare un ruolo attivo nella governance economica europea, e da un punto di vista molto diverso rispetto a quello preventivato dai nuovi Trattati. Secondo quanto previsto a Lisbona, i Parlamenti nazionali sono infatti chiamati a svolgere – attraverso il controllo di sussidiarietà e proporzionalità - un compito successivo e da *veto players* rispetto alle proposte normative messe a punto dalla Commissione europea, agendo da “cani da guardia” a tutela delle competenze legislative nazionali contro possibili sconfinamenti da parte dell'Unione.

Il semestre ci mostra invece come la partita per i parlamenti nella governance europea sia oggi davvero un'altra: le assemblee devono dimostrarsi capaci di intervenire *ex ante*, nella fase preparatoria delle grandi strategie europee e nazionali, attraverso atti di impulso e indirizzo verso i rispettivi esecutivi capaci di orientare il modo di stare in Europa del paese che essi rappresentano. La parlamentarizzazione delle procedure di programmazione e di auto vincolo richieste dal semestre europeo agli Stati nazionali pare l'unica via per offrire a queste catene decisionali complesse una base deliberativa democratica di livello adeguato alla posta in gioco.

Ovviamente, gli sviluppi della situazione economica in corso sono tali da produrre un formidabile *stress test* sulla tenuta dell'intera architettura decisionale disegnata dal “semestre” secondo le linee che abbiamo cercato qui di ricostruire.

Il vero banco di prova per la crescita delle procedure del semestre pone in questione infatti la loro effettiva capacità di offrire dei quadri di programmazione di medio periodo in grado di fare da bussola davanti ai continui cambiamenti di scenario che caratterizzano un ambiente economico europeo e globale caratterizzato da altissima volatilità. In questo mare in tempesta, abbiamo visto che alcuni paesi hanno scelto di raddoppiare gli ormeggi irrigidendo in Costituzione gli obiettivi fiscali europei: una mossa di carattere “superpolitico” destinata a rinnovare l'antico stratagemma escogitato da Odisseo per resistere al canto delle sirene<sup>43</sup>. Anche in Italia l'opzione della revisione costituzionale è ormai sul tappeto<sup>44</sup>, anche se la priorità è stata per ora data all'aggiornamento del tradizionale arsenale delle procedure di indirizzo e controllo fra Governo e Parlamento, con le sue caratteristiche di flessibilità e capacità adattiva rispetto al mutare delle situazioni. Per un paese abituato a vivere “nel solco dell'emergenza” può trattarsi di una scelta saggia, anche guardando alla dinamica con cui sono state introdotte in tempi recenti in Italia importanti revisioni della Carta fondamentale, che hanno seguito e non preceduto una prima fase di sperimentazione dell'innovazione istituzionale da parte della legislazione ordinaria. Per l'inclusione sul piano delle regole costituzionali delle regole fiscali europee si affrontano del resto anche nell'ambito dell'Unione ricette diverse: la via tedesca propende per vincoli quantitativi direttamente inseriti nel testo della Legge fondamentale, mentre quella francese punta più sull'effetto di autovincolo derivante dalla programmazione finanziaria pluriennale “all'italiana” fra Governo e Parlamento. E' comunque interessante che anche in Germania, e per effetto in particolare della nota giurisprudenza del Bundesversfassungsgericht<sup>45</sup>, l'enfasi

<sup>43</sup> Sulle strategie per impegnare decisioni politiche future con una serie di autovincoli anche di carattere costituzionale, vedi, ampiamente, Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, tr. it. Bologna, il Mulino, 1983. Vedi in particolare il Cap. II. Com'è noto, anche in Spagna è stata recentemente approvata una legge bipartisan (il progetto è stato presentato congiuntamente dai gruppi dei partiti popolare e socialista) di modifica dell'articolo 135 della Costituzione volta ad introdurre il vincolo della stabilità fiscale per tutte le amministrazioni pubbliche, il divieto per lo Stato e le Comunità autonome di superare il rapporto deficit/PIL fissato dall'Unione europea, il divieto per il complesso delle amministrazioni pubbliche di superare il valore di indebitamento in rapporto al PIL stabilito dal TFUE. Tali limiti potranno essere superati solo in caso di catastrofi naturali, di recessione economica o in situazioni di straordinaria emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e pregiudichino considerevolmente la situazione finanziaria e la sostenibilità economica e sociale dello Stato: circostanze che dovranno essere apprezzate dal Congresso dei deputati con un voto a maggioranza assoluta dei componenti. (il testo del progetto di revisione costituzionale, approvato in via definitiva dal Senato il 7 settembre 2011, è pubblicato nel *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, n. 107, relativo alla seduta del 7 settembre 2011).

<sup>44</sup> Il Governo ha presentato il 15 settembre scorso alla Camera dei deputati il ddl costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" (C. 4620). Il 5 ottobre è iniziato presso le Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio l'esame del progetto, abbinato a numerose proposte di iniziativa parlamentare (C. 4205, C. 4525, C. 4526, C. 4594, C. 4596, C. 4607, C. 4646).

<sup>45</sup> Vedi recentemente la decisione del 7 settembre 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10) con la quale i giudici di Karlsruhe hanno respinto i ricorsi di costituzionalità presentati contro due leggi che prevedono rispettivamente la concessione di aiuti finanziari alla Grecia e l'adesione della Germania al meccanismo di stabilizzazione finanziaria per i paesi dell'area dell'euro. Secondo la Corte, la disciplina legislativa impugnata non è tale da pregiudicare la sovranità di bilancio dell'attuale Bundestag o delle Assemblee che potranno essere elette in futuro. La Corte ha tuttavia affermato con nettezza l'illegittimità di ogni meccanismo di aiuti o garanzie agli altri stati dell'Unione fondato su automatismi tali da comportare conseguenze finanziarie imprevedibili o comunque fuori dal controllo del Bundestag. A tal proposito, la sentenza ha censurato la disciplina in esame ove non prevede l'obbligo per il Governo di acquisire

venga posta sulla necessità di evitare ogni automatismo e di mantenere piena la libertà di valutazione del Parlamento sulle scelte fondamentali riguardanti la partecipazione della Germania alla governance economica e monetaria dell'Unione.

---

l'esplicito assenso del Bundestag per le misure che dispongano garanzie a favore degli altri Stati dell'Unione. Per rispondere a tali censure, nuove norme che stabiliscono il coinvolgimento del Bundestag sull'adozione di tali misure sono state prontamente inserite nella legge ( vedi le modifiche introdotte con legge del 9 ottobre 2011 - BGBl I S. 1992). Anche le nuove disposizioni sono state tuttavia recentemente oggetto di una nuova pronuncia del Tribunale costituzionale ( BVerfG, 2 BvE 8/11 del 27 ottobre 2011) che, in attesa della decisione definitiva nel merito, ha sospeso in via cautelare le norme che prevedono in casi di urgenza che le decisioni su tale materia da parte del Bundestag possano essere adottate da un Comitato ristretto della Commissione bilancio, composto da nove deputati. La decisione è intervenuta su ricorso di due membri del Bundestag che lamentavano la violazione di propri diritti costituzionalmente tutelati.