



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

Andrea Conzutti

**Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi
pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?**

24 ottobre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Andrea Conzutti

**Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica:
nuovo che avanza o vecchio che resta? * ****

Sommario: 1. Premessa: quale fisionomia per la costituzione economica europea dopo la crisi pandemica? – 2. Prima della crisi pandemica: il paradigma economico nell’assetto costituzionale di Maastricht. – 2.1. (*segue:*) L’inasprimento delle *fiscal rules* con l’introduzione del Patto di stabilità e crescita. – 2.2. (*segue:*) L’assistenza finanziaria condizionata come risposta alla crisi dei debiti sovrani. – 3. Di fronte alla crisi pandemica: dalla sospensione del Patto di stabilità e crescita all’approvazione del *Next Generation EU*. – 4. Oltre la crisi pandemica: la recente riforma del Patto di stabilità e crescita. – 5. Verso una conclusione: la costituzione economica europea post-pandemica nel solco della continuità.

Abstract: *The paper analyses the distinctive features of the European economic constitution in the aftermath of the Covid-19 health crisis. After recalling the constitutional framework of the pre-pandemic economic order, outlined by the Maastricht Treaty and consolidated by subsequent Treaties, with specific regard to its concrete declination and implementation, the focus turns to the two main recent developments in the European economic governance: the introduction of the Next Generation EU (NGEU) programme and the reform of the Stability and Growth Pact (SGP). From this analysis, an attempt is made to answer the following fundamental question: has an epochal event such as the pandemic triggered a true overcoming of the pre-existing economic paradigm, or has it only led to a temporary deviation from the latter, motivated by emergency contingencies?*

1. *Premessa: quale fisionomia per la costituzione economica europea dopo la crisi pandemica?*

Nel presente contributo si analizza la configurazione post-pandemica della *costituzione economica europea*, intesa come il complesso delle norme contenute nei Trattati, fonte apicale e rigida dell’ordinamento dell’Unione europea, che disciplinano le relazioni tra potere pubblico e sfera economica¹, plasmando lo spazio di discrezionalità degli organi democratico-rappresentativi nazionali nelle decisioni di indirizzo politico-finanziario².

*  contributo sottoposto a referaggio.

Andrea Conzutti è Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Trieste.

** Rielaborazione della relazione presentata nel corso della “Giornata di studio del Nord Adriatico – temi giuridici di attualità”, tenutasi presso l’Università degli Studi di Rijeka il 23 settembre 2024.

¹ Senza addentrarsi nel dibattito sulla possibilità di intendere la nozione di “costituzione economica europea” in senso prescrittivo – che implicherebbe il riconoscimento dell’esistenza di una vera e propria



L'obiettivo di tale analisi è verificare se un evento epocale come la crisi sanitaria da Covid-19 abbia innescato un autentico superamento del paradigma economico preesistente, oppure se, al contrario, abbia determinato soltanto una temporanea deviazione da quest'ultimo, motivata dalle contingenze emergenziali³. Si tratta, in altri termini, di valutare se la fase pandemica debba essere interpretata, da una prospettiva costituzionalistica, come un momento di effettiva cesura o, piuttosto, di tendenziale continuità nel quadro del complessivo processo costituzionale di integrazione economica europea.

Per rispondere a un simile interrogativo di fondo, verrà dapprima richiamato l'impianto costituzionale dell'ordine economico pre-pandemico, delineato dal Trattato di Maastricht e consolidato dai Trattati successivi (par. 2), con specifico riguardo alla sua concreta declinazione e attuazione (parr. 2.1 e 2.2). Successivamente, l'attenzione si focalizzerà sui due principali sviluppi recentemente intervenuti nel sistema di governo europeo dei conti pubblici: l'istituzione del programma *Next Generation Eu* (par. 3) e la riforma del *Patto di*

Costituzione dell'Unione europea paragonabile a quelle degli Stati membri –, nel presente lavoro tale nozione verrà impiegata in senso descrittivo. Essa sarà, cioè, utilizzata per indicare il modo in cui i Trattati, come fonte di livello costituzionale per l'Unione europea, affrontano la materia economia. Va, del resto, sottolineato che, nel dibattito dottrinale, non esiste un significato condiviso della nozione di "costituzione economica": M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale, in Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 374-375, rifiuta l'utilizzo del concetto; S. CASSESE, *Introduzione*, in Id. (cur.), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, 3 utilizza la categoria in senso descrittivo; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, fa ricorso a una concezione prescrittiva della nozione. Per una ricostruzione complessiva del dibattito, F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in [DPCE Online](#), n. 1 del 2020, 395 ss.; M. GOLDONI, *Costituzione economica*, in C. Caruso, C. Valentini (curr.), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 173 ss. Con riferimento specifico alla nozione di "costituzione economica europea", si rinvia a M.P. MADURO, *We the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, 1998; C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, 2016; K. TUORI, *The European Central Bank and the European Macroeconomic Constitution. From Ensuring Stability to Fighting Crises*, Cambridge, 2022.

² Sulla nozione di indirizzo politico-finanziario, per tutti, G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007. In relazione all'incidenza del processo costituzionale di integrazione europea sull'indirizzo politico-finanziario statale, cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1, 1992, 21 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 42 ss. Da ultimo, anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2024, spec. 65 ss.

³ Seguendo il principio di rigida separazione tra 'politica economica' e 'politica monetaria' stabilito dai Trattati dell'Unione europea, l'analisi si focalizzerà esclusivamente sulla prima di queste due funzioni: il governo dell'economia. La manovra delle leve monetarie, invece, non sarà oggetto di esame in questa sede; per un approfondimento sull'evoluzione di tale ambito a seguito della fase pandemica, sia concesso rinviare ad A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2024. Cfr. anche la recente analisi di M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, 2024.



Stabilità e Crescita (par. 4). Alla luce dell'analisi compiuta, si offriranno quindi alcune riflessioni conclusive sul grado di innovazione introdotto nella costituzione economica europea, i cui tasselli essenziali – lo si precisa sin da subito – paiono aver superato sostanzialmente indenni la fase della pandemia (par. 5).

2. Prima della crisi pandemica: il paradigma economico nell'assetto costituzionale di Maastricht

L'architettura costituzionale dell'Unione economica e monetaria (UEM), definita nel Trattato di Maastricht del 1992 ed ereditata dal Trattato di Lisbona del 2007, presenta un'asimmetria strutturale: all'accentramento sovranazionale della politica monetaria, affidata alla Banca centrale europea (BCE), un'istituzione tecnica dotata di piena indipendenza rispetto al circuito democratico-rappresentativo (artt. 3, par. 1, lett. c) e 119, par. 2, TFUE), corrisponde un sostanziale decentramento nazionale della politica economica, demandata alle scelte democratiche degli organi costituzionali di indirizzo politico dei diversi Stati membri (artt. 2, par. 3, e 119, par. 1, TFUE)⁴.

Per attenuare una simile asimmetria, frutto del necessario compromesso fra i Paesi dell'Unione, noto come «*Maastricht settlement*»⁵, il diritto primario europeo ha codificato un quadro di regole (artt. 120-126 TFUE)⁶ dirette a favorire la convergenza dei vari processi di bilancio nazionali, orientandoli in maniera congruente con la gestione della politica monetaria unica e, soprattutto, con la finalità prioritaria del mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 119, par. 3, e 127, par. 1, TFUE)⁷. Tale quadro normativo, nel suo nucleo essenziale, può essere sintetizzato come segue.

Anzitutto, la riserva di competenza a favore degli Stati membri in materia economica viene temperata da un meccanismo di coordinamento macroeconomico a livello europeo (art. 121, par. 1, TFUE)⁸. Quest'ultimo non si traduce in atti formalmente vincolanti, bensì di *soft law*, gli «indirizzi di massima», che assumono la veste di raccomandazioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea, in formazione "Economia e finanza" (Ecofin), su proposta

⁴ Sul punto, di recente, S. SILEONI, *Giovane e maturo: l'euro compie venticinque anni*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2024, 206.

⁵ P. CRAIG, *Pringle and the Nature of Legal Reasoning*, in [Maastricht J. Eur. & Comp. L.](#), Vol. 21, No. 1, 2014, 206.

⁶ Va segnalato che disposizioni specifiche applicabili esclusivamente agli Stati aderenti all'euro sono previste dagli artt. 136-138 TFUE.

⁷ In questi termini P. DE IOANNA, *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione*, in [Rivista delle Politiche Sociali](#), n. 1 del 2014, 125.

⁸ La disposizione in esame sancisce inoltre il principio secondo cui gli Stati membri «considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune».



della Commissione europea e alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo (art. 121, par. 2, TFUE)⁹.

La congruenza delle politiche economiche degli Stati membri con tali indirizzi viene verificata nell'ambito della procedura di «sorveglianza multilaterale» (*Multilateral Surveillance Procedure*, MSP), condotta dalla Commissione e dal Consiglio (art. 121, par. 3, TFUE). Una rilevata incongruenza non dà, però, luogo a sanzioni, ma, al massimo, alla pubblicità delle raccomandazioni non rispettate dagli Stati (art. 121, par. 4, TFUE). Si tratta, a ben vedere, di una forma di coordinamento piuttosto debole, affidata a organi di natura politica, che mira a preservare la sovranità dei Paesi europei, a cui viene consentito di mantenere, almeno formalmente, il controllo sulle decisioni riguardanti l'economia reale¹⁰.

In secondo luogo, i Trattati impongono specifici vincoli alle politiche economiche nazionali. In particolare, gli Stati membri sono chiamati a garantire «finanze pubbliche [...] sane» (art. 119, par. 3, TFUE), evitando «disavanzi pubblici eccessivi» (art. 126, par. 1, TFUE)¹¹. Il che implica il rispetto di due precisi criteri quantitativi di limitazione della spesa pubblica (c.d. «parametri di Maastricht»), specificati nel Protocollo n. 12 allegato ai Trattati¹²:

- i) un rapporto disavanzo pubblico (noto anche come *deficit*)/PIL non superiore al 3%;
- ii) un rapporto debito pubblico/PIL non superiore al 60%¹³.

Il principio delle finanze pubbliche sane non viene peraltro assunto in termini assoluti, bensì relativamente flessibili, dalla fonte di livello costituzionale dell'Unione europea¹⁴.

⁹ A partire dal 1998, gli indirizzi di massima sono stati suddivisi in due categorie: gli indirizzi di massima “generali”, formulati nelle raccomandazioni generali, e gli indirizzi di massima “individuali”, rivolti ai singoli Stati membri, espressi nelle raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations*). Per un approfondimento, si rinvia alle analisi di F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in [Osservatorio delle fonti](#), n. 3 del 2020, 1433-1434; G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in [Osservatorio delle fonti](#), n. 3 del 2020, 1458; R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in [Rivista trimestrale di diritto dell'economia](#), n. 1 del 2020, 130.

¹⁰ In tal senso E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 48.

¹¹ A ben vedere, tale quadro normativo tratta l'indebitamento pubblico non tanto come una leva ordinaria di politica economica, quanto piuttosto come un problema da mantenere sotto controllo. Questo aspetto è evidenziato da E. MOSTACCI, *Fedele a se stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4 del 2020, 1068. In argomento, cfr. anche M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2 del 1997, 1178 ss.

¹² Art. 1 del Protocollo n. 12, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati.

¹³ P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union* (2018), trad. it.: *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2019, 160-161 ha evidenziato la mancanza di una solida base scientifica a supporto di tali valori numerici. Per quanto riguarda gli effetti dell'utilizzo degli indicatori macroeconomici sulle politiche pubbliche, si rimanda ai vari contributi raccolti in C. Caruso, M. Morvillo (curr.), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020.



Infatti, per un verso, i Trattati contemplano espresse eccezioni per ognuno dei due parametri appena descritti, ammettendo superamenti tanto del valore relativo al rapporto tra disavanzo e PIL, se sussistono condizioni di eccezionalità, transitorietà e prossimità alla soglia di riferimento (art. 126, par. 2, lett. a, TFUE), quanto del valore relativo al rapporto tra debito e PIL, a condizione che tale rapporto si stia riducendo in maniera sufficiente e si avvicini alla soglia di riferimento con ritmo adeguato (art. 126, par. 2, lett. b, TFUE)¹⁵. Per un altro verso, secondo i Trattati, l'accertamento e l'eventuale sanzione del mancato rispetto da parte degli Stati membri dei menzionati parametri di finanza pubblica, nell'ambito dell'apposita «procedura per i disavanzi eccessivi» (*Excessive Deficit Procedure*, EDP) – in cui la Commissione, organo che rappresenta l'interesse generale dell'Unione, svolge un ruolo centrale di sorveglianza (art. 126, par. 2-5, TFUE) –, non si riduce a un meccanico esercizio contabile, affidato alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia (art. 126, par. 10, TFUE), ma spetta alla decisione politica del Consiglio, ossia l'organo per eccellenza rappresentativo delle istanze dei governi dei Paesi membri (art. 126, par. 6 ss., TFUE)¹⁶. Ciò nel presupposto che questi ultimi siano gli unici attori autenticamente legittimati a decidere le politiche economiche, con le connesse scelte allocative e distributive, atte a rispondere alle aspettative di benessere dei propri cittadini¹⁷.

Infine, l'intelaiatura costituzionale dell'UEM è completata da una disposizione di chiusura, concepita per rendere più credibili e solide le *fiscal rules* sopra menzionate: la clausola sul divieto di salvataggio (c.d. *no bail-out clause*)¹⁸. Tale clausola esclude, in termini perentori, la possibilità per l'Unione e gli Stati membri di assumere la responsabilità per impegni finanziari di un altro Stato membro (art. 125, par. 1, TFUE)¹⁹. Stabilendo una netta separazione tra i bilanci nazionali ed escludendo vincoli di solidarietà tra di essi²⁰, questa previsione mira principalmente a prevenire il rischio di azzardo morale (*moral hazard*), ossia il perseguimento da parte dei Paesi membri di politiche fiscali eccessivamente espansive, alimentate

¹⁴ Spunti, al riguardo, in M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. Vv., *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, III, Milano, 2015, 1695.

¹⁵ Sul punto, B. GORDON, *The Constitutional Boundaries of European Fiscal Federalism*, Cambridge, 2022, 131 ss.

¹⁶ Fin dall'inizio, tale circostanza ha attribuito alle *fiscal rules* in esame una rilevanza non solo tecnica, ma anche e soprattutto politica. Questa osservazione è formulata da C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 3.

¹⁷ Così F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, 30.

¹⁸ Per una disamina, R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013, 12.

¹⁹ Accanto all'art. 125 TFUE, si colloca l'art. 124 TFUE, che vieta agli Stati membri di ottenere un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie che non sia basato su considerazioni prudenziali.

²⁰ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2018, 296.



dall'aspettativa che un intervento esterno, ad opera del livello di governo sovranazionale o degli altri Paesi membri, possa sempre ripianare un eventuale bilancio in dissesto²¹.

In buona sostanza, la logica della disposizione in esame e, più in generale, dell'intera architettura dell'UEM riposa sul postulato secondo il quale ciascuno Stato, come unico responsabile del mantenimento in equilibrio delle proprie finanze pubbliche, deve riuscire a finanziarsi solamente sui mercati, i quali rappresentano i giudici ultimi delle sue scelte di politica economica²². Da questo angolo prospettico, il principio di non salvataggio finanziario rappresenta il limite più significativo, inscritto nei Trattati, alla mutualizzazione dei debiti dei Paesi membri, a un'autentica solidarietà sovranazionale e, in ultima istanza, alla creazione di un'Unione fiscale europea²³.

Delineati, dunque, gli assi portanti della costituzione economica disegnata a Maastricht, è ora opportuno esaminare come essi siano stati oggetto, nel tempo, di un'interpretazione evolutiva, in parte implementata da fonti sub-costituzionali, il diritto europeo derivato, e in parte influenzata dall'insorgere della crisi del debito sovrano nell'Eurozona.

2.1. (segue:) *L'inasprimento delle fiscal rules con l'introduzione del Patto di stabilità e crescita*

L'accennata lettura evolutiva della costituzione economica europea ha interessato, anzitutto, le *fiscal rules* preposte al coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri nonché alla limitazione dell'indebitamento nazionale. Tali regole, fissate dai Trattati in maniera tendenzialmente flessibile e affidate alla valutazione discrezionale di un'istanza massimamente politica come il Consiglio, sono andate incontro a un progressivo, ma netto, irrigidimento, veicolato dal diritto europeo derivato, che ha inteso scongiurare interpretazioni edulcorate di queste stesse regole²⁴.

Lungo tale crinale, si colloca l'approvazione, nel 1997, del Patto di stabilità e crescita (PSC - *Stability and Growth Pact*, SGP), composto, nella sua versione originaria (PSC I), dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 e dai regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, entrambi del 7 luglio 1997.

²¹ Lo evidenzia A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. Bergonzini (cur.), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 153.

²² Sul tema, C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in [Diritti Comparati](#), n. 1 del 2018, 97.

²³ Il punto è stato sottolineato da A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, [III, Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale](#), Genova, 2020, 22.

²⁴ Così G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2 del 2004, 223; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2012, 2.



Il regolamento n. 1466/97, relativo al c.d. braccio preventivo (*preventive arm*), ha notevolmente rafforzato la procedura di sorveglianza multilaterale e il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri, con l'obiettivo di prevenire la formazione di disavanzi pubblici eccessivi²⁵. In particolare, il regolamento in parola ha affiancato al rispetto dei parametri di Maastricht l'obbligo di presentare un «programma di stabilità» (*Stability Programme*)²⁶, per gli Stati dell'area dell'euro, e un «programma di convergenza» (*Convergence Programme*)²⁷, per gli Stati non appartenenti all'area dell'euro, entrambi tarati sull'esigenza di conseguire, a medio termine, un saldo di bilancio «prossimo al pareggio o in attivo»²⁸. Attraverso un'integrazione, più che un'attuazione, del diritto primario europeo da parte di una fonte subordinata, è stato così introdotto un obiettivo finanziario di gran lunga più rigoroso rispetto al parametro macroeconomico del 3% del *deficit* sul PIL previsto dai Trattati²⁹, che ha chiamato i Paesi europei a programmare contenimenti sempre più rilevanti

²⁵ Art. 1 del regolamento n. 1466/97.

²⁶ Art. 3, par. 1, del regolamento n. 1466/97.

²⁷ Art. 7, par. 1, del regolamento n. 1466/97.

²⁸ Artt. 3, par. 2, lett. a, e 7, par. 2, lett. a, del regolamento n. 1466/97.

²⁹ In merito, R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* in *Giorn. dir. amm.*, n. 9 del 2002, 999 ha descritto le regole del PSC come «sostitutive» di alcune di quelle previste dai Trattati; G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4 del 2001, 568-569 ha definito «innovativa» la regola del saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o in attivo. In una prospettiva più critica, G. GUARINO, *Saggio di verità sull'Unione e sull'euro*, II, Firenze, 2014, 29 ha sostenuto come il regolamento n. 1466/97, una fonte subordinata ai Trattati, abbia di fatto modificato questi ultimi, in particolare l'art. 104 C TCE (attuale art. 126 TFUE) e il relativo Protocollo n. 5 (attuale Protocollo n. 12), qualificando tale intervento come un vero e proprio «colpo di Stato». Su una posizione simile si colloca F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, cit., 33, il quale ha ragionato di un «strappo alla legalità comunitaria». Va tuttavia evidenziato che, a rigore, deve escludersi una violazione da parte del regolamento n. 1466/97 del citato 104 C TCE. Infatti, il regolamento in questione non ha comportato un formale irrigidimento del parametro del *deficit* previsto dai Trattati e dal relativo Protocollo, dal momento che solo il superamento di tale parametro avrebbe potuto innescare le procedure sanzionatorie previste dal PSC. Pertanto, il nuovo e più stringente obiettivo di medio termine del pareggio o avanzo di bilancio, lungi dall'aver introdotto un formale vincolo quantitativo, è stato essenzialmente strumentale a dissuadere «dalla formazione di deficit eccessivi e a garantire la concreta operatività dei meccanismi di sorveglianza multilaterale allo scopo di favorire percorsi di convergenza». In questo senso si esprime G. RIVISECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in *Amministrazione In Cammino*, 6 ottobre 2004, 12. Nonostante ciò, permangono perplessità sulla legittimità della base giuridica del regolamento n. 1466/97, individuata nell'art. 103, par. 5, TCE (attuale art. 121, par. 6, TFUE). Questa disposizione di diritto primario prevede l'eventuale approvazione, tramite procedura legislativa ordinaria, di un regolamento d'attuazione, ma limitatamente all'adozione delle «modalità della procedura di sorveglianza multilaterale» relativa al coordinamento delle politiche economiche da parte della Commissione e del Consiglio. A ben vedere, sembra una forzatura l'inclusione dell'obbligo per gli Stati membri di convergere verso bilanci in pareggio o in avanzo nella suddetta nozione di «modalità della procedura» di coordinamento delle politiche economiche. Per una simile considerazione, A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2023, 6.



delle loro politiche pubbliche di spesa, ridimensionandone sensibilmente gli spazi di manovra in relazione alle diverse fasi del ciclo economico.

D'altro canto, il regolamento n. 1467/97³⁰, relativo al c.d. braccio correttivo (*corrective arm*), ha potenziato l'apparato sanzionatorio posto a presidio della procedura per i disavanzi eccessivi, con l'intento di restringere l'ambito di discrezionalità del Consiglio³¹. A questo proposito, il regolamento in esame ha fissato uno scadenziario a tappe forzate³², senza, tuttavia, introdurre un vero e proprio automatismo nell'irrogazione di eventuali sanzioni³³. Infatti, pur dovendo rispettare termini procedurali perentori, il Consiglio ha mantenuto un significativo margine di scelta politica in ordine alla valutazione delle circostanze eccezionali³⁴ idonee a giustificare il superamento dei parametri macroeconomici di riferimento e alla decisione di sanzionare o meno gli Stati³⁵.

In buona sostanza, si può affermare che, con l'approvazione del PSC, i vincoli fiscali imposti dal livello sovranazionale a quelli nazionali si sono fatti più stringenti³⁶. Però, tali vincoli sono stati configurati in modo da riservare sempre al Consiglio, quale organo politico e di rappresentanza degli Stati, l'ultima parola sull'ammissibilità di eventuali scostamenti o deviazioni, sulla base di apprezzamenti tendenzialmente discrezionali. Ciò ha trovato esplicita dimostrazione nel 2003, quando il Consiglio decise di non accogliere la richiesta della Commissione europea di attivare la procedura per disavanzi eccessivi nei confronti della Francia e della Repubblica federale di Germania³⁷. Questa decisione portò perfino a un conflitto istituzionale tra le due istituzioni europee, dinanzi alla Corte di giustizia³⁸.

³⁰ Il regolamento n. 1467/97, basandosi sull'art. 104 C, par. 14, TCE (attuale art. 126, par. 14, comma 2, TFUE), è stato approvato, secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Tuttavia, il regolamento in esame non ha previsto la disciplina diretta a sostituire il Protocollo relativo ai parametri su *deficit* e debito, come avrebbe dovuto fare secondo quanto disposto dal citato art. 104 C, par. 14, TCE. Al contrario, ha stabilito una sorta di integrazione, con aggravamento sia procedurale che sostanziale, di tale Protocollo. È quanto puntualizza A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, cit., 6.

³¹ Art. 1, par. 1, del regolamento n. 1467/97. Per un approfondimento, H.J. HAHN, *The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 1, 1998, 77 ss.

³² Art. 3 del regolamento n. 1467/97.

³³ Si tratta sostanzialmente di sanzioni di carattere pecuniario. Cfr. artt. 11-16 del regolamento n. 1467/97.

³⁴ Art. 2 del regolamento n. 1467/97.

³⁵ Lo mette in luce G. CAPORALI, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. Soc.*, n. 1 del 2004, 98-99. Cfr. artt. 4-8 del regolamento n. 1467/97.

³⁶ A riguardo, G. DELLA CANANEA, *Il nuovo MES: ex crisis Europa oritur*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2021, 207 ha ragionato di «cedimento della Commissione e degli altri governanti nazionali alla sconsiderata richiesta tedesca d'irrigidire le regole della finanza pubblica, nella cornice del Patto di stabilità e crescita».

³⁷ Vale la pena ricordare che, solo un anno prima, nel 2002, la procedura per disavanzi eccessivi era stata effettivamente avviata nei confronti del Portogallo. Ciò prova, come sottolinea O. CHESSA, *Dall'ordine di Maastricht al Next Generation EU*, in G.P. Dolso (cur.), *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla*



Il Patto è stato, quindi, riformato nel 2005 (PSC II), tramite i regolamenti nn. 1055/2005 e 1056/2005³⁹, che hanno modificato rispettivamente i regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97⁴⁰. In particolare, il nuovo PSC, per tenere conto dell'estrema eterogeneità economica e finanziaria all'interno dell'Unione, ha introdotto un «obiettivo di bilancio a medio termine» (OMT - *Medium Term Budgetary Objective*, MTO) differenziato per ogni singolo Stato membro, ammettendo la possibile divergenza di tale obiettivo dal requisito del saldo prossimo al pareggio o in attivo, a patto di garantire un «margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%»⁴¹. Con la riforma in questione è stato, inoltre, ampliato il novero dei motivi adducibili da un Paese membro per giustificare uno scostamento, in via eccezionale e temporanea, dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, valorizzando, soprattutto, l'adozione di «riforme strutturali»⁴². La rigidità del Patto ne è, così, uscita temperata.

Di lì a poco si è, però, verificato un ulteriore cambio di filosofia. Infatti, in risposta alla crisi del debito sovrano nell'Eurozona, iniziata nel 2010, che ha colpito in maniera asimmetrica gli

prova del Recovery Plan, Trieste, EUT, 2022, 21, che il PSC «può essere relativizzato in relazione al peso geopolitico degli attori in gioco».

³⁸ Corte di giustizia, [sent. 13 luglio 2004](#), *Commissione contro Consiglio*, Causa C-27/04. A commento della decisione, L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in [federalismi.it](#), n. 15 del 2004, 1 ss.; M. BARBERO, *La Corte di giustizia "flessibilizza" il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in [federalismi.it](#), n. 16 del 2004, 1 ss.; P. DIMAN, M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4 del 2004, 1842 ss.; G. RIVISECCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, n. 5 del 2005, 899 ss.

³⁹ Alla base di questi regolamenti vi è stata l'approvazione da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 della relazione del Consiglio Ecofin intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita", che aggiornava e completava la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997.

⁴⁰ Sul punto, si vedano le osservazioni di G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2005, 668 ss.; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7 del 2005, 777 ss.; L. PATRUNO, *Il "nuovo" patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Dem. dir.*, n. 2 del 2005, 225 ss.

⁴¹ Art. 2 *bis* del regolamento n. 1466/97, introdotto dal regolamento n. 1055/2005. Tale art. 2 *bis*, al par. 2, prevede peraltro che, per i Paesi dell'area dell'euro, «gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono specificati in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum». Questa disposizione ha segnato una rilevante evoluzione: dal saldo nominale di bilancio come parametro di riferimento si è passati al saldo strutturale, il quale tiene conto della strutturalità delle operazioni finanziarie, escludendo i fattori contingenti legati alle fluttuazioni del ciclo economico, che non possono essere imputati all'azione discrezionale dei Governi. Il punto è stato sottolineato da E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4 del 2013, 491.

⁴² Il regolamento presta particolare attenzione alle riforme relative al sistema previdenziale. Cfr. artt. 5 e 9 del regolamento n. 1466/97, come modificati dal regolamento n. 1055/2005.



Stati membri, il Patto è stato nuovamente rivisto (PSC III), questa volta in termini restrittivi, al fine di renderne i relativi meccanismi più stabili e prevedibili. La revisione è avvenuta sulla base di due pacchetti di misure di diritto derivato, noti come *Six-Pack*, composto da cinque regolamenti (nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 e 1177/2011) e una direttiva (2011/85/Ue del Consiglio), e *Two-Pack*, costituito da altri due regolamenti (nn. 472/2013 e 473/2013)⁴³.

Il *Six-Pack*, adottato nel 2011, ha portato una serie di innovazioni significative, tra cui: il «Semestre europeo», ossia una forma di coordinamento rafforzato delle decisioni di bilancio nazionali⁴⁴; una nuova procedura di sorveglianza per la «prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi» (*Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP*)⁴⁵; la regola della votazione a maggioranza inversa (c.d. *reverse majority voting*), cioè un metodo deliberativo volto sostanzialmente a blindare le sanzioni proposte dalla Commissione nell'ambito della procedura per *deficit* eccessivi, posto che esse si considerano adottate in assenza di un tempestivo voto contrario a maggioranza semplice o qualificata, a seconda dei casi, da parte del Consiglio, così da evitare il ripetersi della già menzionata situazione verificatasi nel 2003 in relazione a Francia e Germania⁴⁶.

D'altro canto, il *Two Pack*, varato nel 2013, ha istituito un quadro comune in materia di bilancio⁴⁷ e ha rafforzato la sorveglianza sugli Stati membri che si trovano in difficoltà finanziarie, con rischio di compromissione della stabilità dell'Eurozona⁴⁸.

La seconda riforma del PSC è stata, peraltro, accompagnata, nel 2012, dalla conclusione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary*

⁴³ Per una panoramica sul punto, si rinvia a R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisione di bilancio*, in *Diritto costituzionale*, n. 1 del 2021, 82, il quale evidenzia come le principali matrici ideologiche di questa seconda revisione del PSC siano la *constitutional economics* e l'ordoliberalismo.

⁴⁴ Art. 2-bis del regolamento n. 1466/97, introdotto dal regolamento n. 1175/2011. Questa previsione dispone che il Semestre europeo comprende, oltre alla presentazione e valutazione dei programmi di stabilità o convergenza (art. 2-bis, par. 2, lett. c), necessari ai fini della sorveglianza multilaterale, anche la presentazione e valutazione dei «programmi nazionali di riforma» (PNR - *National Reform Programme, NRP*), che indicano le principali azioni di riforma che gli Stati membri intendono adottare (art. 2-bis, par. 2, lett. d). In argomento, G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia, Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011, 1 ss.

⁴⁵ Introdotta dal regolamento n. 1176/2011.

⁴⁶ Cfr. artt. 4, par. 2, 5, par. 2, e 6, par. 2, del regolamento n.1173/2011; art. 3, par. 3, del regolamento n. 1174/2011; art. 6, par. 2, del regolamento n. 1466/97, come modificato dal regolamento 1175/2011; art. 10, par. 4, del regolamento n. 1176/2011. L'intento della modifica è stato, in sostanza, quello di depoliticizzare il braccio correttivo del PSC, senza tuttavia riuscirci pienamente. A tal proposito, C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., spec. 330 ss. ha espresso dubbi sulla compatibilità della regola della votazione a maggioranza inversa con l'art. 126 TFUE.

⁴⁷ Cfr. regolamento n. 473/2013.

⁴⁸ Cfr. regolamento n. 472/2013.



Union, TSCG, meglio noto come *Fiscal Compact*)⁴⁹. Questo trattato internazionale, sottoscritto al di fuori della cornice del diritto primario europeo per superare l'opposizione del Regno Unito, ha impegnato i 25 Stati contraenti a recepire nei loro ordinamenti giuridici nazionali, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale –», la regola del *pareggio di bilancio*⁵⁰. Tale regola ha imposto, nello specifico, il mantenimento di un saldo strutturale annuo⁵¹ pari a quello definito, ogni tre anni, nell'OMT, con un limite inferiore al disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL; limite che sale all'1% del PIL, in presenza di un debito pubblico significativamente inferiore al 60% del PIL⁵². Oltre a ciò, con il Trattato in esame, i Paesi firmatari si sono vincolati, nel caso in cui il rapporto debito/PIL superi il 60%, a ridurre l'eccedenza a un ritmo medio di 1/20 all'anno⁵³.

⁴⁹ A. SAIITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2017, 1 ss.

⁵⁰ Art. 3, par. 1, lett. a, del *Fiscal Compact*. Tale previsione ha determinato una trasformazione delle costituzioni economiche degli Stati membri, soprattutto di quelle ispirate a un modello "aperto", introducendo una vera e propria costituzione fiscale negli ordinamenti nazionali. Così R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisione di bilancio*, cit., 83-84. In Italia, la regola del pareggio di bilancio prevista dal *Fiscal Compact* è stata recepita attraverso la legge costituzionale n. 1/2012, che è intervenuta sul testo dell'art. 81 Cost., modificando altresì gli artt. 97, 117 e 119 Cost. In argomento, cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2012, 1 ss.; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2012; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, 1 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2014, 1 ss. Per un quadro generale delle soluzioni di recepimento del *Fiscal Compact*, si rinvia a R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. Bifulco, O. Roselli (curr.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 139 e ss. È opportuno inoltre sottolineare che l'adozione della regola del pareggio di bilancio nel diritto interno, possibilmente costituzionale, figurava anche tra gli impegni, sebbene non formalmente vincolanti, del cosiddetto Patto Euro Plus (*Euro Plus Pact*), un accordo di natura politica sottoscritto nel marzo 2011 dai Paesi dell'area dell'euro, insieme a sei Stati non appartenenti all'area dell'euro. Per un approfondimento, F. CORONDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in [federalismi.it](#), n. 5 del 2012, 25 ss. Infine, non va dimenticato che, come evidenziato sopra, la regola del pareggio di bilancio era già in vigore nel diritto dell'Unione europea, in virtù del regolamento n. 1466/97, con prevalenza sul diritto degli Stati membri, in conformità al principio del primato del diritto europeo.

⁵¹ Ai sensi dell'art. 3, par. 3, lett. a, del *Fiscal Compact*, per «saldo strutturale annuo», si intende il «saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee».

⁵² Art. 3, par. 1, lett. b e d, del *Fiscal Compact*. Cfr. anche gli artt. 5, par. 1, e 9, par. 1, del regolamento n. 1466/1997, come modificati dal regolamento n. 1175/2011, che stabiliscono, nell'ambito del percorso di avvicinamento all'OMT, un parametro di miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale *pari* allo 0,5% del PIL; parametro che diviene *almeno* lo 0,5% per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL.

⁵³ Art. 4 del *Fiscal Compact*. Tale regola era già stata inserita nell'art. 2, par. 1 *bis*, del regolamento n. 1467/1997, come modificato dal regolamento n. 1177/2011. Del resto, va evidenziato che la disciplina di



Nel complesso, l'adozione del PSC, nonché del *Fiscal Compact*, ha portato a una radicalizzazione dei vincoli sovranazionali sui conti pubblici, riducendo ulteriormente i margini di autonomia democratica degli Stati membri nella definizione delle loro scelte di bilancio rispetto a quanto originariamente previsto dalla costituzione economica contenuta nei Trattati, e imponendo politiche fiscali essenzialmente pro-cicliche, ossia restrittive nelle fasi di rallentamento economico, che, come tali, hanno ostacolato la ripresa in situazioni di crisi⁵⁴. Nonostante questa radicalizzazione, il PSC ha continuato comunque a offrire un certo spazio per valutazioni di ordine politico, con il risultato che le sue regole sono state ripetutamente violate senza una concreta risposta sanzionatoria. A farne le spese, tuttavia, non è stata l'efficacia globale del quadro normativo. Infatti, lo scarso mordente delle previsioni fiscali europee e la mancata applicazione di sanzioni formali sono stati compensati dal ruolo disciplinante degli operatori finanziari, i quali hanno riorientato i propri investimenti in risposta a decisioni di bilancio non conformi alle prescrizioni del PSC, contribuendo così all'effettività di queste ultime⁵⁵. In definitiva, i mercati finanziari sono diventati i veri custodi della coerenza del Patto e gli autentici sanzionatori delle sue *fiscal rules*.

2.2. (segue:) *L'assistenza finanziaria condizionata come risposta alla crisi dei debiti sovrani*

L'interpretazione evolutiva della costituzione economica europea non ha interessato esclusivamente le regole dedicate al coordinamento delle politiche di bilancio nazionali nonché alla limitazione dello spazio per la creazione di disavanzi pubblici e per l'espansione del debito da parte degli Stati membri, ma ha coinvolto, altresì, il principio cardine di *no bail out*. Quest'ultimo, sebbene affermato in termini perentori nel diritto primario, è stato

bilancio vigente con il *Fiscal Compact* ricalca sostanzialmente quella del *Six-Pack* con lievi modifiche. Sul punto, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, 188. Va altresì rilevato che, poiché una rigorosa applicazione della "regola del ventesimo" avrebbe richiesto avanzi primari annuali difficilmente sostenibili per gli Stati più indebitati, i governi italiani, fino alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) nel 2020 (*infra*, § 3), hanno costantemente negoziato con la Commissione deroghe temporanee per rinviare la sua piena attuazione. Lo evidenzia A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, cit., 9.

⁵⁴ F. LOSURDO, *Il governo europeo della crisi pandemica. Un cambio di paradigma?* in E. Mostacci, A. Somma (curr.), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, 136.

⁵⁵ Così, espressamente, M. DANI, *Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3 del 2023, 480.



oggetto di una lettura progressivamente più restrittiva, avallata, in certa misura, da una modifica dello stesso diritto primario dell'UEM⁵⁶.

Da tale angolo visuale, va evidenziato che, nella fase iniziale della già citata crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona⁵⁷, quando si è rivelato necessario fornire supporto economico ai Paesi a rischio di insolvenza, per superare le possibili tensioni con l'art. 125, par. 1, TFUE che simili interventi avrebbero potuto generare, si è fatto ricorso a una lettura estensiva dell'art. 122 TFUE⁵⁸. Questa disposizione, simile a una clausola d'emergenza, prevede la possibilità di adottare, in uno spirito di solidarietà, misure di sostegno agli Stati membri, in caso di gravi difficoltà di approvvigionamento di determinati prodotti (art. 122, par. 1, TFUE), nonché di concedere assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali o di calamità naturali che sfuggono al suo controllo (art. 122, par. 2, TFUE)⁵⁹.

In particolare, il secondo paragrafo dell'articolo in esame è stato impiegato come base giuridica per l'istituzione, nel 2010, di uno strumento straordinario volto a consentire interventi di assistenza finanziaria a favore di Paesi europei sull'orlo del *default*: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF - *European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM)⁶⁰. Tuttavia, per garantire che, nella creazione di questo primo "Fondo salva-Stati", almeno lo spirito della regola di livello costituzionale sul divieto di salvataggio

⁵⁶ In proposito, cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2013, 3 ss.

⁵⁷ La dottrina sulla crisi economico-finanziaria dell'Eurozona è estesissima. Limitandosi ad alcuni riferimenti, qui si segnalano: G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; G. Napolitano (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; F. Angelini, M. Benvenuti (curr.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti, (curr.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016. Nella letteratura straniera, K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*, Cambridge, 2014; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2015.

⁵⁸ J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The no-bailout clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 4, 2010, 971 ss.

⁵⁹ Sul tema, M. RUFFERT, *The European debt crisis and European Union law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, 2011, 1777 ss.

⁶⁰ Il MESF è stato istituito con il regolamento n. 407/2010. In aggiunta a questo "Fondo salva-Stati", nel corso della riunione straordinaria del 9 maggio 2010, il Consiglio Ecofin ha deciso di creare anche il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF - *European Financial Stability Facility*, EFSF), sotto forma di *public limited liability company* di diritto lussemburghese, costituita dai Paesi membri dell'Eurozona. Il funzionamento del FESF è stato regolato attraverso un accordo intergovernativo, che ha previsto la possibilità di emettere obbligazioni garantite dagli Stati membri dell'Eurozona e di concedere prestiti agli Stati in difficoltà, subordinati al rispetto di condizioni negoziate con la Commissione, in collaborazione con la BCE e il Fondo Monetario Internazionale (FMI), e soggette all'approvazione dell'Eurogruppo. Per una disamina, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quad. cost.*, n. 1 del 2012, 24 ss.



fosse rispettato, l'assistenza finanziaria sovranazionale è stata rigidamente condizionata all'implementazione di un quadro di misure di aggiustamento strutturale appositamente negoziato tra lo Stato membro assistito, da un lato, e la Commissione assieme alla BCE, dall'altro⁶¹.

Nella successiva fase di "normalizzazione" della crisi economica, si è quindi cercato di ricondurre la contingente strumentazione giuridica appena richiamata alla cornice costituzionale dei Trattati. In tale ottica, in forza della procedura di revisione semplificata ex art. 48, par. 6, TUE, è stato aggiunto un terzo paragrafo all'art. 136 TFUE⁶², che ha autorizzato gli Stati membri la cui moneta è l'euro a istituire un meccanismo permanente di gestione delle crisi, finalizzato a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo insieme⁶³. Di conseguenza, mediante un trattato internazionale, concluso al di fuori del quadro giuridico dell'Unione ma strettamente connesso ad esso, è stato creato un nuovo "Fondo salva-Stati": il Meccanismo europeo di stabilità (MES - *European Stability Mechanism*, ESM)⁶⁴. Vale a dire un'istituzione concepita per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà, sulla base del principio di «rigorosa condizionalità» (*strict conditionality*), espressamente codificato nel nuovo art. 136, par. 3, TFUE⁶⁵. Qualsiasi forma di sostegno economico fornita

⁶¹ Art. 3, par. 3, lett. b, del regolamento n. 407/2010.

⁶² La modifica dell'art. 136 TFUE è stata disposta dal Consiglio europeo con la decisione 2011/199/UE del 25 marzo 2011. Questo è stato l'unico emendamento, peraltro decisamente puntuale e limitato, apportato ai Trattati nel contesto della risposta dell'Unione europea alla crisi del debito sovrano.

⁶³ Sul punto, A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4, 2013, 933 ss.

⁶⁴ Il Trattato istitutivo del MES è stato oggetto di revisione nel gennaio 2021, con la firma di un accordo di modifica da parte degli allora 19 Paesi membri dell'Eurozona, ai quali si è successivamente aggiunta la Croazia. Su tale accordo, L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Dir. pubbl.*, n. 1 del 2020, 305 ss.; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in federalismi.it, n. 34 del 2020, iv ss.; O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2021, 203 ss. Il Trattato revisionato entrerà in vigore una volta ratificato da tutti i Paesi aderenti al MES. Al momento, l'Italia è l'unico Paese a non aver sottoscritto l'accordo di modifica: A. FERRARI ZUMBINI, *Mancata ratifica alle modifiche del MES: problemi e prospettive*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2024, 169 ss. Preme, inoltre, evidenziare come, nell'ottobre 2022, il Tribunale costituzionale federale tedesco abbia dichiarato inammissibile il ricorso proposto da alcuni deputati del *Bundestag* contro tale accordo di modifica. Cfr. BVerfG, [2 BvR 1111/21](https://www.bverfg.de/urteile/2022/20221013_bv111121.html), 13 ottobre 2022. A commento della pronuncia, M. BONINI, *Tornare alla separazione dei poteri e alla tutela dei diritti: il patriato giurisdizionale del Bundesverfassungsgericht tedesco alla prova del NGEU e del MES*, in [DPCE Online](http://dpceonline.it), n. 2 del 2023, 1579 ss.

⁶⁵ Art. 12, par. 1, del Trattato istitutivo del MES. Cfr. anche Corte di giustizia, [sent. 27 novembre 2012](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TJ/?uri=CELEX:2012:11:01:JUR:CELEXDOC(2012)027), *Pringle contro Government of Ireland e altri*, Causa C-370/12, parr. 129-147, che ha riconosciuto la portata fondamentale del principio di condizionalità, il cui rispetto è essenziale per assicurare la compatibilità delle misure di salvataggio previste dal MES con la *no bail out clause* sancita dall'art. 125, par. 1, TFUE. A commento della decisione, R. CALVANO, *Il meccanismo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di Giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, n. 3 del 2013, 2426 ss.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *CML Rev.*, Vol. 50, No. 3, 2013, 805 ss. In generale, sull'approccio europeo alla condizionalità



dal MES è, infatti, subordinata al rispetto, da parte dello Stato beneficiario, di un articolato «programma di correzioni macroeconomiche», stabilito in un apposito protocollo d'intesa (*Memorandum of Understanding*, MoU) e soggetto al monitoraggio di un organismo ibrido, la c.d. *Troika*, composta da rappresentanti della Commissione europea, della BCE e del Fondo monetario internazionale (FMI)⁶⁶. Questa condizionalità mira, sostanzialmente, a evitare che gli Stati assistiti siano disincentivati a perseguire politiche fiscali sane, scongiurando la tentazione dell'azzardo morale.

In estrema sintesi, si può concludere che il principio costituzionale di *no bail out* ha subito un significativo temperamento⁶⁷. Originariamente sancito nei Trattati come limite *assoluto* alla solidarietà di bilancio tra gli Stati membri, tale principio è stato dapprima attenuato attraverso un'interpretazione estensiva di un'altra previsione di rango costituzionale per l'ordinamento dell'Unione europea, l'art. 122 TFUE, e successivamente derogato con l'introduzione negli stessi Trattati dell'art. 136, par. 3, TFUE. In questo modo, il divieto di salvataggio è stato convertito in un limite solamente *relativo* agli interventi di solidarietà finanziaria, che ammette deroghe giustificate dalla "contropartita" del rispetto del principio di stretta condizionalità delle misure di sostegno economico da adottare⁶⁸.

3. Di fronte alla crisi pandemica: dalla sospensione del Patto di stabilità e crescita all'approvazione del Next Generation EU

Descritti i tratti essenziali della costituzione economica europea, così come concretamente interpretati e declinati nel periodo pre-pandemico, è ora necessario esaminare l'impatto esercitato su di essi dalla crisi economica indotta dall'epidemia da Covid-19.

prima della crisi economica, si rinvia a C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in [European Law Journal](#), Vol. 10, No. 3, 2004, 354 ss.; nel contesto della crisi, cfr. D. SICLARI, "Condizionalità" internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani, in [federalismi.it](#), n. 1 del 2015, 2 ss. Per una recente ricostruzione, si veda anche A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023, spec. 155 ss.

66 Art. 13 del Trattato istitutivo del MES. In dottrina, per una lettura critica: A. Mangia, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in Id. (cur.), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020, 11 ss.

⁶⁷ R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?* in [federalismi.it](#), n. 5 del 2019, 31-32.

⁶⁸ Da tale angolo visuale, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2014, 84 ha osservato che, nell'ordinamento europeo, ha preso forma «un originale principio di solidarietà responsabile interstatale». Per una più ampia analisi del principio di solidarietà a livello europeo, si rinvia a G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, 2023.



Semplificando molto, si può affermare che la strategia dell'Unione, diretta a evitare l'implosione dei sistemi sociali ed economici piegati dall'emergenza sanitaria – caratterizzata, a differenza della crisi dei debiti sovrani, da una natura simmetrica, poiché ha interessato tutti gli Stati membri, sebbene con intensità variabile⁶⁹ –, si sia articolata su due direttrici principali, distinte ma strettamente interconnesse.

Anzitutto, nel marzo 2020, è stata decisa la sospensione temporanea dei vincoli imposti dal PSC alle politiche fiscali nazionali⁷⁰, estesa sino alla fine del 2023, a causa dell'ulteriore congiuntura economica negativa determinata dal conflitto in Ucraina⁷¹. Più nel dettaglio, su proposta della Commissione, il Consiglio ha attivato la clausola di salvaguardia generale (*general escape clause*) del Patto, introdotta dal *Six Pack*⁷², la quale, a fronte di un evento eccezionale come la pandemia, contraddistinto da significative ripercussioni sulle finanze pubbliche europee e capace di provocare una profonda recessione economica nell'Unione, ha consentito di ridefinire i percorsi di risanamento di bilancio richiesti agli Stati membri, adattandoli a una simile circostanza eccezionale⁷³.

Tale scelta di campo è stata motivata principalmente dall'esigenza di creare adeguati margini per l'intervento pubblico, consentendo il ricorso al *deficit spending* in funzione anticiclica, nella misura necessaria a fronteggiare la crisi⁷⁴. Del resto, in tutti i Paesi europei

⁶⁹ Sulle principali differenze tra le due crisi, A. PISANESCHI, *Dalla crisi Lehmann Brothers alla crisi Covid. Istituzioni europee e regolazione bancaria alla prova dello stress test*, in federalismi.it, n. 7 del 2022, 240 ss.

⁷⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, [COM\(2020\) 123 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2020)_123_final), 20 marzo 2020. Sul punto, G. GIOIA, *Il Patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un'occasione per ripensare le fiscal rules?* in [Diritti Comparati](http://DirittiComparati), 10 maggio 2021. Alla sospensione delle regole del PSC si è accompagnata una parallela sospensione delle regole del mercato concorrenziale, segnatamente quelle attinenti al divieto di aiuti di Stato. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, [COM\(2020\) 1863 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2020)_1863_final), 19 marzo 2020, e successive modifiche. In dottrina, M. PREVIAELLO, *Tra flessibilità e ortodossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza covid-19*, in G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (curr.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, Eut, 2020, 147 ss.

⁷¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia*, [COM\(2021\) 500 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2021)_500_final), 2 giugno 2021; COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul Semestre europeo 2022 - Pacchetto di primavera*, [COM\(2022\) 600 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2022)_600_final), 23 maggio 2022.

⁷² La clausola di salvaguardia generale del PSC è contenuta negli artt. 5, par. 1, 6, par. 3, 9, par. 1, e 10, par. 3, del regolamento n. 1466/1997, nonché negli artt. 3, par. 5, e 5, par. 2, del regolamento n. 1467/1997.

⁷³ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the COVID-19 Crisis*, 23 marzo 2020. Preme, in particolare, segnalare che, con l'attivazione della *general escape clause* del Patto, tanto il raggiungimento dell'OMT, previsto dal braccio preventivo, quanto la correzione dei disavanzi eccessivi, nell'ambito del braccio correttivo, sono stati sospesi fino alla fine del 2023. In merito, cfr. A. MANZELLA, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in Astrid, n. 5 del 2020, 1 ss.

⁷⁴ O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lav. dir.*, 3, 2020, 410.



colpiti dalla pandemia, si era affermata la convinzione che fosse indispensabile una robusta spesa pubblica in disavanzo per rafforzare i sistemi sanitari, per sostenere la riduzione della produzione e della domanda aggregata, nonché per garantire il reddito e l'occupazione dei lavoratori durante le fasi più critiche dell'emergenza⁷⁵.

Tuttavia, pur in regime di sospensione del Patto, il ricorso al debito pubblico per rilanciare le economie europee, danneggiate dagli effetti prolungati dell'epidemia, non risultava agevole, poiché la situazione finanziaria degli Stati con livelli di indebitamento più elevati rendeva difficile il loro accesso ai mercati di capitali. Per fare fronte a questa situazione, l'Unione europea ha quindi deciso di intervenire direttamente, disponendo una massiccia iniezione di risorse⁷⁶. In tale contesto, nel corso del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, a seguito di intense trattative, è stato approvato un programma straordinario per stabilizzare le economie nazionali nel breve periodo e rilanciarle nel medio: il *Next Generation EU* (NGEU)⁷⁷. Questo programma di aiuti finanziari si fonda su tre componenti principali, che ne costituiscono il fondamento costituzionale⁷⁸.

⁷⁵ In virtù della sospensione del PSC, l'Italia ha potuto indebitarsi per fronteggiare la pandemia, ricorrendo alla procedura prevista dall'art. 81, comma 2, Cost., che consente il ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta. Lo evidenzia L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, 95.

⁷⁶ In quest'ottica, è stata anzitutto istituita una linea di credito *ad hoc* del MES, denominata "*Pandemic Crisis Support*", che ha messo a disposizione di ciascun Paese un finanziamento pari al 2% del PIL nazionale, vincolato a sostenere i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria: F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 20 del 2020, 280 ss. Inoltre, con il regolamento n. 2020/672, fondato sull'art. 122, parr. 1 e 2, TFUE, è stato introdotto lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*, SURE), ossia una forma di assistenza finanziaria con cui l'Unione ha sostenuto, attraverso prestiti per un importo massimo complessivo di cento miliardi di euro, i regimi di cassa integrazione e altre misure di sostegno al reddito attuate dai Paesi membri per salvaguardare i lavoratori e i posti di lavoro. Sul punto, F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in [Rivista trimestrale di diritto dell'economia](https://www.rivista.dirittoeconomia.it), n. 2 del 2020, 206. Infine, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha adottato misure significative per sostenere gli operatori economici europei, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese. Inizialmente, è stato avviato un piano di mobilitazione di risorse finanziarie pari a 40 miliardi di euro. Successivamente, è stato istituito un fondo di garanzia, il *Pan-European Guarantee Fund*, che ha permesso l'erogazione di prestiti fino a 200 miliardi di euro. Per un approfondimento, L. MELICA, "*Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future*". *Tra atti e parole delle Istituzioni europee nella lotta contro la pandemia*, in [DPCE Online](https://www.dpceonline.it), n. 2 del 2020, 2282.

⁷⁷ Alcuni riferimenti, in proposito, in C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2020, 761 ss.; C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in [Diritti Comparati](https://www.diritticomparati.it), 29 luglio 2020.

⁷⁸ Così, espressamente, F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in [Cambridge Yearbook of European Legal Studies](https://www.cambridge.org/core), Vol. 24, 2022, 58.



La prima componente del NGEU è rappresentata dalla decisione n. 2020/2053 sulle risorse proprie dell'Unione europea, che, al fine di reperire la liquidità necessaria a finanziare l'azione sovranazionale di supporto fiscale agli Stati membri, ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati di capitali per conto dell'Unione, attraverso l'emissione di titoli di debito pubblico comune (c.d. *eurobond*), per una somma pari a 750 miliardi di euro⁷⁹. Tale decisione è stata adottata sulla base dell'art. 311, par. 2, TFUE, il quale prevede che, «fatte salve le altre entrate», il bilancio europeo è «finanziato integralmente tramite risorse proprie»⁸⁰. Sebbene questa base giuridica non contenga un'autorizzazione esplicita all'indebitamento dell'Unione sui mercati, è stata interpretata in maniera evolutiva al fine di legittimare i proventi derivanti dai prestiti della Commissione, facendoli rientrare nella categoria delle «altre entrate»⁸¹.

Per consentire il rimborso dei fondi presi in prestito dalla Commissione, la decisione n. 2020/2053 ha disposto un incremento delle risorse che compongono il Quadro finanziario pluriennale (QFP - *Multiannual Financial Framework*, MFF), cioè il bilancio dell'Unione europea, per il periodo 2021-2027⁸². In questa prospettiva, per un verso, è stata introdotta

⁷⁹ Art. 5, par. 1, lett. a, della decisione n. 2020/2053. Tali titoli di debito comune si sono rivelati particolarmente appetibili per i mercati finanziari (c.d. *safe assets*), in quanto dotati di un elevato grado di solvibilità, soprattutto grazie al ruolo di informale compratore di ultima istanza svolto dalla BCE. Lo mette in luce F. LOSURDO, *Il debito comune europeo, da Maastricht alla guerra*, in M. Barone, O.M. Pallotta (curr.), *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, 2024, 308.

⁸⁰ Le entrate del bilancio europeo sono essenzialmente costituite dai proventi discendenti dalla tariffa doganale, dai prelievi di origine agricola, da una percentuale dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa a livello nazionale, nonché dai contributi diretti degli Stati membri basati sul Reddito nazionale lordo (RNL). Per un approfondimento, A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in [DPCE Online](#), n. 4 del 2018, 873 ss.

⁸¹ Sul punto, cfr. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in [Studi sull'integrazione europea](#), n. 3 del 2020, 598, il quale richiama, peraltro, il precedente storico del regolamento n. 397/75, fondato sulla clausola di flessibilità *ex art.* 235 TCEE (attuale art. 352 TFUE), con cui il Consiglio, in risposta alla crisi petrolifera dei primi anni Settanta, autorizzò l'emissione di obbligazioni a favore dell'allora Comunità economica europea.

⁸² Il QFP 2021-2027 è stato approvato con regolamento n. 2020/2093 e sottoposto al regime di condizionalità previsto dal regolamento n. 2020/2092. Quest'ultimo stabilisce che le erogazioni finanziarie a carico del bilancio europeo siano condizionate al rispetto del principio dello Stato di diritto. Per un'analisi di tale meccanismo di condizionalità, E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in [federalismi.it](#), n. 29 del 2020, 43 ss.; R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2022, 166 ss. È opportuno, peraltro, segnalare come la Corte di giustizia, con due sentenze gemelle, abbia respinto i ricorsi di Ungheria e Polonia, con i quali i due Stati membri avevano contestato la legittimità del regolamento n. 2020/2092, chiedendone l'annullamento. Cfr. Corte di giustizia, [sent. 16 febbraio 2022, Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea](#), Causa C-156/21; Corte di giustizia, [sent. 16 febbraio 2022, Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea](#), Causa C-157/21. A commento delle due decisioni, si rinvia a S. BARTOLE, P. FARAGUNA, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in [Diritti Comparati](#), 17 marzo 2022.



una nuova entrata basata sull'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro⁸³. Per un altro verso, è stato stabilito un aumento della quota di contribuzione a carico degli Stati membri, fissata all'1,46% del Reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione per gli stanziamenti d'impegno e all'1,4% del RNL per gli stanziamenti di pagamento⁸⁴. Parallelamente, le istituzioni europee si sono impegnate a presentare proposte per l'introduzione di nuove tipologie di risorse proprie dell'Unione⁸⁵.

Ad ogni modo, la decisione in esame prevede che, qualora non fosse approvata una riforma del sistema di finanziamento europeo⁸⁶, il rimborso dei prestiti contratti dalla Commissione graverebbe, in definitiva, sugli Stati membri⁸⁷: in tale scenario, infatti, la Commissione potrebbe richiedere un ulteriore aumento della quota di contribuzione a carico degli Stati membri non eccedente lo 0,6% del RNL dell'Unione⁸⁸.

Infine, va sottolineato che l'obbligo di rimborso non è ripartito in funzione dell'ammontare degli aiuti finanziari ricevuti da ciascuno Stato membro, ma in base alla quota di contribuzione al bilancio dell'Unione, determinata dal RNL⁸⁹. Ciò rappresenta un innegabile

⁸³ Art. 2, parr. 1, lett. c, e 2, della decisione n. 2020/2053. Cfr. anche il regolamento n. 2021/770, concernente il calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, le modalità e la procedura di messa a disposizione di tale risorsa, le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, nonché taluni aspetti della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo. L'introduzione di questa nuova fonte di entrata del bilancio europeo appare particolarmente rilevante se si considera che, a fronte di numerose regole europee incidenti sul versante della spesa pubblica, la disciplina delle entrate tributarie è rimasta quasi integralmente nella discrezionalità degli Stati membri. Lo evidenzia F. LOSURDO, *L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo gordiano del debito*, in [Istituzioni del Federalismo](#), n. 1-2 del 2022, 124.

⁸⁴ Art. 3, parr. 1 e 2, della decisione n. 2020/2053.

⁸⁵ Considerando 6 della decisione n. 2020/2053. Cfr. anche [l'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie](#).

⁸⁶ Vale la pena ricordare che una simile riforma richiederebbe, in ogni caso, una decisione unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e successivamente la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Come si può osservare, in materia di risorse proprie prevale una logica intergovernativa, poiché il Consiglio agisce come legislatore unico e non come co-legislatore insieme al Parlamento europeo. A detta di O. CHESSA, *Dall'ordine di Maastricht al Next Generation EU*, cit., 29, ciò dimostra che il principio "no taxation without representation" e la sua inversione palindroma, "no representation without taxation", non si applicano all'Unione europea.

⁸⁷ È quanto puntualizza F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, 77. Cfr. art. 9, par. 4, della decisione n. 2020/2053.

⁸⁸ Art. 6 della decisione n. 2020/2053. In dottrina, G. CONTALDI, *Il programma NextGenEU e (l'antico) problema del deficit democratico dell'UE*, in G. Di Cosimo (cur.), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Padova, 2022, 92.

⁸⁹ Art. 9, par. 6, della decisione n. 2020/2053.



profilo solidaristico del NGEU, in quanto non vi è simmetria tra i fondi ottenuti dai singoli Paesi europei e i contributi che essi sono chiamati a versare al livello sovranazionale⁹⁰.

La seconda componente del NGEU è costituita dal regolamento n. 2020/2094, che ha istituito lo Strumento dell'Unione europea per la ripresa (*European Union Recovery Instrument*, EURI), in virtù del quale gli introiti derivanti dai prestiti contratti sui mercati dalla Commissione sono stati assegnati a vari programmi europei finalizzati a mitigare le conseguenze economiche negative della crisi da Covid-19⁹¹.

Questo atto normativo si è basato su un'interpretazione innovativa del combinato disposto dei due paragrafi dell'art. 122 TFUE⁹². Da un lato, il primo paragrafo, pur riferendosi specificamente a questioni di approvvigionamento energetico, quindi a una fattispecie diversa dalla pandemia, è stato utilizzato per il suo richiamo allo «spirito di solidarietà tra gli Stati membri», che ha permesso l'adozione di «misure adeguate alla situazione economica» generata dalla crisi sanitaria. Da un altro lato, il secondo paragrafo è servito nella parte in cui consente all'Unione di concedere «assistenza finanziaria», a determinate condizioni, a uno Stato membro che «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». Sebbene questo secondo paragrafo fosse originariamente concepito per essere applicato a un singolo Paese, è stato letto in maniera evolutiva, estendendone la portata a tutti gli Stati membri, dal momento che la pandemia ha determinato una situazione eccezionale in ciascuno di essi⁹³.

La terza componente del NGEU è definita dal regolamento n. 2021/241, che ha istituito il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), il più rilevante tra i programmi finanziati dall'Unione tramite i fondi reperiti sui mercati in virtù della decisione n. 2020/2053 e stanziati attraverso il regolamento n. 2020/2094⁹⁴. La base

⁹⁰ Lo mette in luce G. PITRUZZELLA, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2023, 118.

⁹¹ Art. 2, par. 2, del regolamento n. 2020/2094. Per un approfondimento, E. VERDOLINI, *La pianificazione multilivello di Next Generation EU: note preliminari per un inquadramento teorico-giuridico*, in [Osservatorio delle fonti](#), 2, 2024, 220 ss.

⁹² A tal proposito, E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" – Part I*, in [European Papers](#), Vol. 5, No. 2, 2020, 705 ha sottolineato che nessuno dei due paragrafi dell'art. 122 TFUE, considerati singolarmente, sembrava idoneo a costituire la base giuridica per il suddetto strumento europeo per la ripresa. Cfr. anche A. MANGIA, *L'Europa dell'emergenza perenne*, in E. Mostacci, A. Somma (curr.), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, cit., 149, il quale ha osservato come l'art. 122 TFUE sia ormai divenuto un *passer-partout* utilizzato per aggirare i Trattati e adattarli alle situazioni di instabilità finanziaria.

⁹³ Per un'analisi delle potenzialità offerte da tale base giuridica, M. CHAMON, *The EU's Dormant Economic Policy Competence: Reliance on Article 122 TFEU and Parliament's Misguided Proposal for Treaty Revision*, in *E. L. Rev.*, Vol. 49, No. 2, 2024, 166 ss.

⁹⁴ Va evidenziato che il regolamento n. 2021/241 è stato modificato dapprima dal regolamento n. 2023/435, relativo al piano *REPowerEU* volto a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili della Russia, accelerandone la transizione verso l'energia pulita (N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi*



giuridica del RRF risiede nell'art. 175, par. 3, TFUE. Tale disposizione, pur non esplicitamente concepita per fronteggiare *shock* economici, è stata impiegata nella misura in cui consente di adottare, al di là dei fondi strutturali già esistenti⁹⁵, ulteriori misure finalizzate a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale⁹⁶.

Il dispositivo prevede, in particolare, una provvista finanziaria di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di euro da erogare sotto forma di sovvenzioni (*grants*) e 360 miliardi di euro sotto forma di prestiti a tassi d'interesse agevolati (*loans*)⁹⁷. L'assegnazione di tali risorse agli Stati membri avviene in base a una serie di variabili, tra cui popolazione, PIL *pro capite*, tasso di disoccupazione e impatto economico della pandemia⁹⁸, che conferiscono al NGEU un marcato effetto redistributivo a livello europeo. Le risorse non sono, però, distribuite in modo incondizionato: al contrario, le condizionalità risultano piuttosto rigorose, al fine di prevenire il rischio di azzardo morale⁹⁹.

Lo stanziamento dei fondi è subordinato, infatti, alla predisposizione di Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR - *National Recovery and Resilience Plan*, NRRP) concordati tra le istituzioni europee, Consiglio e Commissione, e i Governi degli Stati membri¹⁰⁰. Tali Piani devono essere in linea, da un lato, con le strategie di politica economica definite in sede sovranazionale¹⁰¹ e, da un altro, con le raccomandazioni specifiche per Paese (*Country*

energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2023, 435 ss.), e successivamente dal regolamento n. 2024/795, che ha istituito la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), al fine di consentire agli Stati membri l'introduzione di misure a sostegno delle operazioni di investimento nei settori delle tecnologie digitali (G. SGUEO, *Il Regolamento UE 2024/795 e la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3 del 2024, 339 ss.).

⁹⁵ Sui fondi strutturali europei, si rinvia a G.P. MANZELLA, *Europa e "sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Bologna, 2022, spec. 137 ss.

⁹⁶ Così S. BARONCELLI, *Recovery and Resilience Facility*, in F. Fabbrini, C.A. Petit (curr.), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Cheltenham, 2024, 111. Cfr. anche P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 47, No. 4, 2020, 346, che, ragionando sulla lettura innovativa data all'art. 175, par. 3, TFUE, ha sottolineato come il NGEU sia «*much more than cohesion policy. It stands as the core vehicle of a new pan-European economic and industrial strategy*».

⁹⁷ Art. 6, lett. a e b, del regolamento n. 2021/241.

⁹⁸ Art. 11, par. 1, lett. a e b, del regolamento n. 2021/241.

⁹⁹ M. DANI, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2023, 285 ss.

¹⁰⁰ Artt. 17-21 del regolamento n. 2021/241. Per una panoramica sul punto, E. CAVASINO, *Il PNRR e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Napoli, 2022; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2022, 210 ss.; G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (curr.), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2023, 137 ss.; F.S. Marini, D. De Lungo (curr.), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023.

¹⁰¹ In particolare, è previsto che i fondi europei siano destinati in misura preponderante alle c.d. "twin transitions": il 37% agli investimenti per la transizione ecologica e il 20% alla digitalizzazione. Cfr. art. 16 del



Specific Recommendations) per il 2019 e per il 2020¹⁰². In questo modo, le procedure del NGEU si integrano all'interno della consolidata sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e di bilancio nazionali, rappresentata dal Semestre europeo¹⁰³. La verifica del rispetto delle suddette condizionalità macroeconomiche è, inoltre, sottoposta a valutazione periodica da parte della Commissione: ogni *tranche* di trasferimenti diretti e di prestiti agevolati viene erogata solamente a condizione che sia dimostrato il «conseguimento soddisfacente» dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) stabiliti nei PNRR¹⁰⁴.

Nel complesso, la logica della *governance* pandemica può essere compendiata come segue.

Un caposaldo della costituzione economica dell'UEM, quello fondato sulle *fiscal rules* volte a contenere disavanzi e debiti pubblici, come progressivamente irrigidite dal PSC, è stato "messo in quarantena". Questa scelta, dal forte valore politico, ha segnato plasticamente un dato: l'implicita ammissione dell'inefficacia della stringente disciplina fiscale prevista dal Patto di fronte a crisi economiche impreviste e di particolare gravità, come quella provocata dalla pandemia¹⁰⁵.

Contemporaneamente, un altro caposaldo della costituzione economica europea, quello radicato nel divieto di *bail out*, è stato reinterpretato in modo innovativo. Alla conferma della tradizionale esegesi dell'art. 125, par. 1, TFUE, consolidata durante la crisi dei debiti sovrani e basata sull'idea che il meccanismo della condizionalità rappresenti il tassello essenziale per giustificare forme di assistenza finanziaria agli Stati membri nel rispetto del principio di non salvataggio¹⁰⁶, si è affiancata un'applicazione sperimentale di altre tre disposizioni dei Trattati. In primo luogo, l'art. 311 TFUE, letto in modo tale da includere, tra le entrate del bilancio europeo, anche quelle derivanti dall'indebitamento sui mercati. In secondo luogo, l'art. 122 TFUE, utilizzato non solo nel suo secondo paragrafo, come in passato, ma anche nel primo, per predisporre strumenti di solidarietà volti a fronteggiare situazioni di crisi

regolamento n. 2021/241. In dottrina, F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, 59.

¹⁰² Cfr. *supra*, § 2, nt. 9.

¹⁰³ Art. 10 del regolamento n. 2021/241. Per un approfondimento, L.R. PENCH, *The new Stability and Growth Pact: innovation and continuity in the light of Next Generation EU*, in F. Fabbrini, C.A. Petit (curr.), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, cit., 299 ss.

¹⁰⁴ Art. 24, par. 3, del regolamento n. 2021/241. Sul ruolo svolto dalla Commissione nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility*, si rinvia a M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Dir. cost.*, n. 2 del 2022, 37 ss.

¹⁰⁵ Lo osservano M.A. WILKINSON, H. LOKDAM, *The European Economic Constitution in Crisis. A Conservative Transformation*, in G. Grégoire, X. Miny (curr.), *The Idea of Economic Constitution in Europe*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2022, 458 ss. Sulla medesima lunghezza d'onda, C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in federalismi.it, n. 19 del 2020, 462.

¹⁰⁶ In questi termini F. LOSURDO, *Pandemia e costituzione economica europea*, in E. Benedetti, A. Piacquadio, L. Fabrizi (curr.), *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini. Liber Amicorum*, Milano, 2023, 583.



economica. In terzo luogo, l'art. 175 TFUE, cui è stato fatto ricorso per plasmare strumenti inediti di coesione economico-sociale¹⁰⁷. È stato, dunque, questo complessivo esercizio di «*creative legal engineering*»¹⁰⁸ a fornire all'Unione un valido strumento per legittimare un intervento pubblico con effetti perequativi, diretto a sanare le fratture economiche e sociali emerse durante la pandemia, senza tuttavia violare il principio costituzionale di non salvataggio¹⁰⁹.

D'altronde, un simile impiego creativo delle basi giuridiche offerte dai Trattati, su cui si fonda il NGEU, non deve sorprendere. Questa pratica è, infatti, una diretta conseguenza della natura apicale e rigida dei Trattati europei.

Analogamente a quanto avviene per le Costituzioni nazionali, anche nel contesto del diritto primario europeo, quando il procedimento di revisione costituzionale¹¹⁰ si rivela complesso e difficilmente percorribile in un particolare frangente storico, soprattutto se di crisi, gli attori politici e istituzionali finiscono inevitabilmente per adattare le disposizioni costituzionali vigenti alle nuove esigenze¹¹¹.

Ciò avviene, come insegna specialmente la dottrina costituzionalistica statunitense, attraverso interpretazioni evolutive di tali disposizioni, sfruttandone l'intrinseca elasticità, ossia la loro potenzialità semantica¹¹².

¹⁰⁷ Spunti, al riguardo, in E. VERDOLINI, *Mano ferma nel quanto di velluto: l'uso del soft law nell'Unione Europea di «Next Generation»*, in [Osservatorio delle fonti](#), n. 2 del 2023, 130 ss.

¹⁰⁸ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CML Rev.*, Vol. 58, No. 3, 2021, 678. Sul punto, si rinvia anche a N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in [federalismi.it](#), 15 febbraio 2023, 12, il quale ha sottolineato come il suddetto lavoro interpretativo sia stato svolto, anzitutto, dai servizi giuridici delle istituzioni europee, i quali hanno saputo rispondere a una precisa volontà politica, assicurando gli strumenti idonei a consentire un'azione comune, nell'ambito dei vincoli imposti dai Trattati. Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Parere del servizio giuridico sulle proposte relative a Next Generation EU*, 24 giugno 2020.

¹⁰⁹ Per una simile ricostruzione, M.A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *CML Rev.*, Vol. 61, No. 1, 2024, spec. 21 ss.

¹¹⁰ Cfr. il procedimento di revisione previsto dall'art. 48 TUE per la modifica del diritto primario europeo.

¹¹¹ L'osservazione è di N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in F.S. Marini, D. De Lungo (curr.), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 10, secondo il quale l'interpretazione evolutiva delle basi giuridiche su cui si fonda il NGEU pare «rappresentare un'ulteriore ennesima conferma della natura costituzionale dei Trattati europei».

¹¹² Per tutti, B. ACKERMAN, *We the People. Volume 1: Foundations*, Cambridge, 1991; ID., *We the People. Volume 2: Transformations*, Cambridge, 1998; ID., *We the People. Volume 3: The Civil Rights Revolution*, Cambridge, 2014. Di recente, R. Albert, R.C. Williams, Y. Roznai (curr.), *Amending America's Unwritten Constitution. Comparative Constitutional Law and Policy*, Cambridge, 2022. Nella dottrina italiana, si rinvia a S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2019, 34 ss.



4. Oltre la crisi pandemica: la recente riforma del Patto di stabilità e crescita

Analizzate le risposte economiche fornite dall'Unione alla crisi sanitaria, l'ultima innovazione conosciuta dalla costituzione economica europea che merita attenzione nell'ambito della presente analisi è rappresentata dalla recente revisione del PSC.

Sin dalla sua ultima riforma, avvenuta oltre un decennio fa, il Patto è stato al centro di un acceso dibattito, alimentato da un crescente senso di insoddisfazione: proveniente sia da chi ne ha denunciato la scarsa efficacia nell'irregimentare le politiche di bilancio nazionali, sia da chi, in prospettiva opposta, ne ha criticato l'eccessiva rigidità¹¹³. In questo contesto, la sospensione del PSC ha rappresentato l'occasione propizia per ripensarne la struttura, prima del suo ritorno in vigore, con le relative disfunzioni, a partire dal 2024.

Dell'esigenza di un'ennesima riforma del Patto – la terza nei suoi 27 anni di vigenza – si è fatta interprete la Commissione, che, dopo aver presentato, nel novembre 2022, una comunicazione sugli orientamenti del disegno riformatore¹¹⁴, ha formalizzato, nell'aprile 2023, tre proposte volte a introdurre significative innovazioni al quadro di *governance* economica dell'Unione. Successivamente, nel dicembre dello stesso anno, il Consiglio Ecofin ha raggiunto un accordo su tali proposte, apportandovi modifiche significative¹¹⁵. Infine, al

¹¹³ Lo mette in luce C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?* in *Quad. cost.*, n. 2 del 2024, 442. Sul punto, cfr. anche quanto osservato da M. MARKAKIS, *The New EU Economic Governance Framework: Principle, Policy, and Enforcement*, in *E. L. Rev.*, Vol. 49, No. 5, 2024.

¹¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, [COM\(2022\) 583 final](#), 9 novembre 2022. Peraltro, va evidenziato che, già nel febbraio 2020, la Commissione aveva riconosciuto la necessità di riesaminare le *fiscal rules* del PSC: COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sul riesame della governance economica*, [COM\(2020\) 55 final](#), 5 febbraio 2020.

¹¹⁵ CONSIGLIO ECOFIN, *Riesame della governance economica: il Consiglio raggiunge un accordo sulla riforma delle regole di bilancio*, [comunicato stampa](#), 21 dicembre 2023. A riguardo, L. VIOLINI, *Vincoli costituzionali al bilancio e spese emergenziali. Il BVerfG impone la linea del rigore*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2024, 186 ha sottolineato come la modifica della proposta iniziale della Commissione da parte del Consiglio, influenzata in larga parte dall'approccio rigorista adottato a livello europeo dal Ministro delle Finanze tedesco Christian Lindner, sia stata condizionata anche dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 15 novembre 2023. L'Autrice ha infatti letto tale decisione, la quale ha dichiarato la nullità della seconda legge integrativa del bilancio 2021 (*Zweites Nachtraghaushaltsgesetz 2021*), per violazione del c.d. "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), ossia degli artt. 109, par. 3, e 115, par. 2, della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*, GG) che vietano il ricorso all'indebitamento se non in circostanze eccezionali, come una sorta di «monito della Germania alle trattative sulle modifiche al Patto di Stabilità in via di definizione in dicembre in sede europea». Cfr. BVerfG, [2 BvF 1/22](#), 15 novembre 2023. Sulla pronuncia, A. ZEI, *Le manovre espansive in Germania in tempo di crisi: il tribunale costituzionale federale si pronuncia sui vincoli di cassa e di forma*, in [Nomos](#), n. 3 del 2023, 1 ss.; F. MUSSO, *La sentenza del 15 novembre 2023 del Bundesverfassungsgericht, tra vincoli costituzionali e ruolo della politica nella definizione del bilancio dello Stato*, in [Diritti Comparati](#), 7 febbraio 2024. Per una ricostruzione della riforma costituzionale tedesca che ha introdotto un freno al debito pubblico: R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?* in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2011, 1 ss.



termine dei negoziati interistituzionali (c.d. “trilogo”), il 30 aprile 2024, il processo di revisione della *governance* economica europea ha raggiunto il suo epilogo con l’entrata in vigore di tre atti normativi: il regolamento n. 2024/1263, che abroga il regolamento n. 1466/97 relativo al braccio preventivo del PSC; il regolamento n. 2024/1264, che modifica il regolamento n. 1467/97 relativo al braccio correttivo del PSC; e la direttiva n. 2024/1265, che modifica la direttiva n. 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri nazionali di bilancio¹¹⁶.

La nuova versione del Patto (PSC IV), formata dai citati atti normativi sovranazionali, supera la regola sulla velocità di rientro dal debito, che prevedeva una riduzione annuale di 1/20 per i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60%¹¹⁷. Questa formula rigida, considerata pro-ciclica e irrealistica, è stata sostituita da percorsi di aggiustamento fiscale personalizzati per ciascuno Stato membro, diretti a garantire il rispetto dei parametri di Maastricht¹¹⁸. Tali percorsi vanno definiti all’interno di appositi «piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine» (PSB - *National Medium-Term Fiscal-Structural Plan*, MTP)¹¹⁹, della durata di quattro o cinque anni, a seconda della legislatura nazionale¹²⁰, estensibili fino

¹¹⁶ Va notato che i tre atti normativi hanno percorso *iter* procedurali differenti in ragione della loro diversa base giuridica. Il regolamento n. 2024/1263, ai sensi dell’art. 121, par. 6, TFUE, ha seguito la procedura legislativa ordinaria, che prevede un ruolo di co-legislatori per il Parlamento europeo e il Consiglio, con quest’ultimo che delibera a maggioranza qualificata. Il regolamento n. 2024/1264, in base all’art. 126, par. 14, comma 2, TFUE, è stato approvato secondo una procedura legislativa speciale, che richiede il voto unanime del Consiglio e un ruolo consultivo del Parlamento europeo. Infine, la direttiva n. 2024/1265, quale atto non legislativo, è stata adottata, ai sensi dell’art. 126, par. 14, comma 3, TFUE, con voto a maggioranza qualificata del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.

¹¹⁷ Vale la pena sottolineare che, sebbene la “regola del ventesimo” sia stata espunta dal nuovo PSC, essa rimane comunque presente nel *Fiscal Compact* (cfr. *supra*, § 2.1). Tuttavia, quest’ultimo dovrebbe adeguarsi alla nuova normativa senza necessità di una modifica formale. Infatti, il *Fiscal compact*, con un rinvio mobile previsto all’art. 2, dispone che il suo quadro giuridico «si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l’Unione europea e con il diritto dell’Unione europea».

¹¹⁸ Art. 6 del regolamento n. 2024/1263.

¹¹⁹ Art. 11 del regolamento n. 2024/1263. Tali piani strutturali di bilancio sostituiscono i programmi di stabilità (o convergenza) e i programmi nazionali di riforma, incorporati, in Italia, nel Documento di economia e finanza (DEF). Alcuni spunti al riguardo in P. LONGO, *L’assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, in [Forum di Quad. cost.](#), n. 3 del 2024, 80 ss.

¹²⁰ I piani strutturali di bilancio possono essere rivisti prima della fine del periodo previsto in caso di circostanze oggettive che ne rendano impossibile l’attuazione. Cfr. art. 15, par. 1, del regolamento n. 2024/1263. È contemplata, inoltre, la possibilità per un nuovo Governo di rivedere il piano nazionale al momento del suo insediamento. Tuttavia, va sottolineato che il nuovo piano nazionale non potrà prevedere un aggiustamento fiscale inferiore rispetto a quello stabilito in precedenza. Cfr. art. 15, parr. 2-5, del regolamento n. 2024/1263. Ad ogni modo, è sicuramente apprezzabile l’attenzione che il nuovo PSC riserva al coordinamento con i cicli politico-elettorali dei singoli Paesi membri. In passato, infatti, le regole fiscali europee erano rimaste formalmente indifferenti ai cambiamenti di scenario politico determinati da elezioni o crisi di governo. Con questa nuova impostazione, si cerca, invece, di ridurre le «aritmie» della democrazia rappresentativa europea,



a sette anni, se lo Stato interessato sceglie di includere un programma aggiuntivo di riforme e investimenti idonei a favorire una riduzione graduale e sostenibile dello *stock* di debito nel lungo periodo¹²¹.

I piani strutturali di bilancio, che costituiscono il fulcro del braccio preventivo della nuova *governance* economica europea, devono essere negoziati dagli Stati membri con la Commissione e approvati dal Consiglio¹²². Per gli Stati con disavanzo o debito pubblico superiori ai parametri di Maastricht, questi piani si sviluppano a partire da una «traiettoria di riferimento» elaborata dalla Commissione¹²³. Mentre, per gli Stati che presentano un debito e un disavanzo inferiori a tali parametri, la Commissione si limita a fornire solamente alcune «informazioni tecniche»¹²⁴. In particolare, la traiettoria di riferimento, basata su un'«analisi della sostenibilità del debito» (*Debt Sustainability Analysis, DSA*)¹²⁵, definisce i massimali annui di «spesa netta» finanziabile a livello nazionale¹²⁶. Quest'ultima è intesa come la spesa pubblica totale, al netto delle spese per interessi sul debito, delle spese cicliche per sussidi di disoccupazione, delle spese finanziate da entrate discrezionali aggiuntive, delle spese per investimenti interamente finanziati dall'Unione nonché delle spese per il co-finanziamento nazionale di programmi europei¹²⁷. In sostanza, dunque, con la previsione in esame viene superato l'obiettivo di bilancio a medio termine, fondato sull'equilibrio del saldo strutturale

migliorando il coordinamento, soprattutto temporale, tra le dinamiche democratiche sovranazionali e quelle nazionali. Per una simile osservazione, N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in [Diritto & Conti](#), n. 1 del 2024, 180.

¹²¹ Art. 14 del regolamento n. 2024/1263.

¹²² Artt. 16 e 17 del regolamento n. 2024/1263.

¹²³ Art. 5 del regolamento n. 2024/1263. Sul punto, F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?* in [federalismi.it](#), n. 33 del 2022, vii.

¹²⁴ Art. 9, par. 3, del regolamento n. 2024/1263. La distinzione tra Paesi soggetti a una traiettoria di riferimento e Paesi destinatari di semplici informazioni tecniche comporta inevitabilmente la creazione di due gruppi di Stati membri con obblighi di finanza pubblica differenziati. Ciò determina, di conseguenza, una diversa incidenza della *governance* economica europea sui pubblici poteri nazionali nella definizione delle politiche di bilancio. In questi termini F. MUSSO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in [DPCE Online](#), n. 3 del 2023, 3382.

¹²⁵ Art. 10 del regolamento n. 2024/1263.

¹²⁶ A riguardo, M. DANI, *Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea*, cit., 485 ha evidenziato che, per gli Stati con debito pubblico elevato, sarà difficile prescindere dalla traiettoria di riferimento. Questa, infatti, non è semplicemente una proposta indicativa, ma rappresenta la regola di *default* in caso di mancata approvazione delle proposte nazionali. In assenza di un accordo tra lo Stato membro e la Commissione, i vincoli di finanza pubblica saranno, cioè, quelli derivati direttamente dallo scenario sulla sostenibilità del debito elaborato in via preliminare dalla Commissione. Di conseguenza, è difficile non sospettare che la Commissione finirà per agire, di fatto, come un vero e proprio organo di indirizzo delle politiche di bilancio dei Paesi membri. Cfr. art. 19 del regolamento n. 2024/1263.

¹²⁷ Art. 2 del regolamento n. 2024/1263.



di bilancio, che rappresentava un tassello centrale nella precedente versione del PSC¹²⁸. Il nuovo Patto introduce, inoltre, un sistema di vincoli quantitativi con parametri minimi comuni a tutti gli Stati membri, che fungono da salvaguardie numeriche per la riduzione del debito e del *deficit* nell'ambito del percorso di aggiustamento fiscale previsto dai piani strutturali di bilancio¹²⁹. In primo luogo, si richiede una riduzione del rapporto debito/PIL almeno dell'1% annuo per gli Stati con un rapporto superiore al 90%, e dello 0,5% per quelli con un rapporto tra il 60% e il 90%¹³⁰. In secondo luogo, si impone che il disavanzo scenda al di sotto dell'1,5% del PIL¹³¹. Per raggiungere tale obiettivo, gli Stati membri devono migliorare il *deficit* primario strutturale dello 0,4% del PIL all'anno, in media, nel caso di un piano quadriennale, e dello 0,25% del PIL all'anno, in media, per un piano settennale¹³². Oltre a definire i suddetti obiettivi di aggiustamento fiscale, i piani strutturali di bilancio devono includere anche le riforme economiche e gli investimenti strategici, compresi quelli previsti nei PNRR, che ciascuno Stato membro si impegna a realizzare nel medio termine¹³³.

¹²⁸ La sostituzione del saldo strutturale di bilancio con la spesa netta come indicatore di riferimento per la sorveglianza fiscale è da accogliere positivamente, poiché elimina la necessità di calcolare il c.d. *output gap*. Quest'ultimo, che indica il divario tra il PIL potenziale (il prodotto che si otterrebbe in condizioni di pieno impiego dei fattori produttivi) e il PIL effettivo, è considerato un parametro altamente controverso e tendenzialmente ostile a politiche economiche di natura anticiclica. Tuttavia, va evidenziato come il calcolo basato sulla spesa netta non sia esente da rischi, in quanto si fonda su una metodologia tecnicamente complessa, la menzionata *Debt Sustainability Analysis*, che dipende, a sua volta, da stime elaborate di grandezze virtuali, tra cui lo stesso PIL potenziale. Per un approfondimento, A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in [La Lettera AIC](#), n. 7 del 2023, 1 ss. D'altro canto, preme osservare che l'accantonamento dell'indicatore relativo all'equilibrio strutturale di bilancio potrebbe aprire la strada a un ripensamento o a una reinterpretazione, seppure complessa, delle procedure finanziarie dell'ordinamento italiano, tali da coinvolgere il testo costituzionale (in particolare, gli artt. 81 e 97 Cost.) e le relative fonti attuative, comprese la legge rinforzata n. 243/2012 e la legge n. 196/2009 sulla contabilità e finanza pubblica, in cui il parametro del bilancio strutturale è centrale. Lo evidenzia C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1 del 2023, 235, il quale, facendo riferimento alla riforma costituzionale del 2012 che ha introdotto l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio nella Carta repubblicana, sottolinea come sia necessaria una particolare «prudenza nel modificare la Carta costituzionale, le cui novelle non possono rincorrere le emergenze del momento». Sugli effetti del nuovo PSC sull'ordinamento costituzionale italiano, si rinvia a N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in [Diritti Comparati](#), 6 giugno 2024; C. FORTE, M. PIERONI, *Nuove regole fiscali europee e Costituzione*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5 del 2024, 55 ss.

¹²⁹ A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?* in [Diritti Comparati](#), 27 maggio 2024.

¹³⁰ Art. 7 del regolamento n. 2024/1263.

¹³¹ Art. 8, par. 1, del regolamento n. 2024/1263.

¹³² Art. 8, par. 2, del regolamento n. 2024/1263.

¹³³ Art. 13, lett. c e g, del regolamento n. 2024/1263. Cfr., per esempio, quanto previsto in MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, [Piano strutturale di bilancio di medio termine, Italia 2025-2029](#), 27 settembre 2024, 101 ss.



Nella formulazione di tali impegni, un riferimento imprescindibile è rappresentato dalle raccomandazioni specifiche per Paese¹³⁴. Infine, una volta che i piani strutturali di bilancio sono stati approvati dal Consiglio su raccomandazione della Commissione, gli Stati membri sono chiamati ad attuare le misure previste, seguendo un percorso oggetto di continuo monitoraggio all'interno del Semestre europeo¹³⁵.

Riguardo, poi, al braccio correttivo del nuovo assetto di regole fiscali, va evidenziato come il rispetto degli impegni concordati nei piani strutturali di bilancio venga garantito da un rafforzato apparato sanzionatorio¹³⁶. Infatti, in caso di apertura della procedura per disavanzi eccessivi dovuta al superamento del limite del 3% del PIL per il *deficit*, scatta automaticamente la regola che prevede un aggiustamento annuo minimo dello 0,5% del PIL nel percorso correttivo di spesa netta¹³⁷. Parallelamente, la discrezionalità della Commissione nell'aprire una procedura per disavanzi eccessivi per superamento del limite del 60% del PIL per il debito viene ridotta, rendendo l'attivazione di tale procedura sostanzialmente obbligatoria quando le deviazioni dal percorso di spesa concordato superano lo 0,3% del PIL su base annua o lo 0,6% del PIL su base cumulativa¹³⁸. Peraltro, per rendere la procedura

¹³⁴ Art. 13, lett. c, del regolamento n. 2024/1263.

¹³⁵ Art. 22 del regolamento n. 2024/1263. Sono, peraltro, ammesse deviazioni dal percorso stabilito, generali o relative a un singolo Stato, in caso di situazioni eccezionali. Cfr. artt. 25 e 26 del regolamento n. 2024/1263.

¹³⁶ Oltre alle disposizioni introdotte dal nuovo braccio correttivo del PSC, esistono ulteriori meccanismi esterni di *enforcement* del Patto, connessi al *Recovery and Resilience Facility* e allo Strumento di protezione della trasmissione (*Transmission Protection Instrument*, TPI), la nuova misura monetaria non convenzionale approvata dalla BCE nel luglio 2022. Infatti, sia l'erogazione delle risorse finanziarie previste dai PNRR nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility* (art. 10 del regolamento n. 2021/241) sia la possibilità di acquistare, sul mercato secondario, titoli di debito pubblico emessi da Stati membri sotto attacco speculativo nell'ambito del TPI sono vincolate al rispetto delle *fiscal rules* contenute nel PSC. Sul punto, L. BARTOLUCCI, *Il nuovo Governo e il "triangolo di ferro" tra PNRR, Bce e disciplina di bilancio*, in [Luiss School of Government](#), n. 17 del 2022, 1 ss., il quale evidenzia come sia stato creato un vero e proprio «triangolo di ferro» tra disciplina di bilancio, PNRR e azione dell'Istituto di Francoforte.

¹³⁷ Art. 3, par. 4, del regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 2024/1264. Va, tuttavia, evidenziato come il Consiglio abbia stabilito che la Commissione, nel determinare la correzione dei conti pubblici prevista nel triennio 2025-2027, possa tenere conto dell'incremento nella spesa per interessi intervenuto nel suddetto periodo. Cfr. *considerando* 23 del regolamento n. 2024/1264. In sostanza, come osserva L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in [Diritti Comparati](#), 8 gennaio 2024, l'accettabilità politica della riforma del PSC è stata ottenuta posticipando l'applicazione della relativa disciplina alle future legislature.

¹³⁸ Art. 2, par. 2, del regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 2024/1264. A riguardo, è stato osservato che un simile automatismo non sarebbe coerente con la disciplina dei Trattati che prevede una serie di passaggi prima dell'apertura della procedura per disavanzi eccessivi: A. SCIORTINO, *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, in [il diritto dell'economia-de](#), n. 3 del 2023, 366-367.



esecutiva più incisiva rispetto al passato, le potenziali sanzioni vengono ridotte, rendendole così politicamente più accettabili¹³⁹.

In definitiva, la filosofia di fondo alla base della nuova configurazione del PSC sembra riflettere uno scambio tra maggiore nazionalizzazione o, meglio, individualizzazione nella definizione dei programmi di rientro dal debito pubblico – secondo una procedura che richiama, nel «metodo di governo», l’elaborazione dei PNRR nel quadro del RRF¹⁴⁰ – e maggiore rigore nell’*enforcement* eteronomo da parte delle istituzioni europee, con l’attivazione pressoché automatica del procedimento sanzionatorio. In altre parole, a un più ampio margine di manovra e discrezionalità politica concessa *ex ante* agli Stati membri nella definizione delle loro traiettorie di aggiustamento dei conti pubblici, comprensivo di una maggiore flessibilità temporale, corrisponde un’applicazione più rigorosa *ex post* dell’apparato esecutivo¹⁴¹.

Se questo è vero, la portata dell’approccio prevalentemente “*country-tailored*” del quadro normativo novellato, che mira a cucire in modo sartoriale gli sforzi di bilancio nazionali, tenendo conto delle peculiarità della posizione di ciascuno Stato, non va sopravvalutata. In effetti, tale approccio convive, come visto, con vincoli numerici annuali per la riduzione di debito e *deficit* pubblici, finalizzati a blindare il percorso di aggiustamento a parametri certi e uguali per tutti i Paesi membri¹⁴². Questi vincoli, in ossequio al principio “*one size fits all*” che governava il vecchio Patto¹⁴³, introducono rigidità poco compatibili con traiettorie di aggiustamento calibrate sull’eterogenea situazione debitoria di partenza di ciascuno Stato, penalizzando la valorizzazione della “*national ownership*”¹⁴⁴. Si tratta, a ben vedere, di vincoli

¹³⁹ Art. 12 del regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 2024/1264.

¹⁴⁰ Si riprende qui l’espressione di N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3 del 2022, 729 ss., il quale ha individuato nel *Recovery and Resilience Facility* e nei PNRR, considerati nella cornice del NGEU, un «nuovo metodo di governo» per l’Unione europea, che si collocherebbe a cavallo tra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo. Cfr., sulla medesima lunghezza d’onda, anche P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, Vol. 61, No. 4, 2024, 959 ss.

¹⁴¹ In questi termini M. BURSI, *On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 2 del 2024, 164 ss.

¹⁴² E. CAVASINO, *Sostenibilità, stabilità finanziaria e crescita: il linguaggio della Costituzione*, in *Dir. cost.*, n. 2 del 2024, spec. 116-117.

¹⁴³ In merito, si rinvia a F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, cit., 34, il quale ha messo in luce come la pretesa di gestire la politica fiscale europea attraverso regole assolute, valide per tutti gli Stati membri e in ogni situazione, si sia dimostrata, alla prova del tempo, illusoria.

¹⁴⁴ La nuova *governance* economica ripropone, in sostanza, il dilemma fra regole e discrezionalità, che ha caratterizzato il PSC sin dalla sua introduzione. Sul punto, cfr. le riflessioni di L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., 163.



di carattere tendenzialmente pro-ciclico che, con lievi variazioni, ripropongono la stessa logica di inflessibilità sottesa alle regole fiscali del previgente Patto.

È, dunque, difficile sfuggire all'impressione che si tratti di una riforma tutt'altro che rivoluzionaria. Al di là di alcune misure di *maquillage* e pochi aggiustamenti di sistema, essa appare in prevalente continuità con il precedente quadro giuridico¹⁴⁵. Dopo l'allentamento temporaneo dei vincoli sui bilanci nazionali durante la fase emergenziale, il centro di gravità della strategia europea di governo dei conti pubblici torna, infatti, a ruotare attorno a un assetto normativo contraddistinto da un inasprimento delle più tolleranti *fiscal rules* previste dalla costituzione economica iscritta nei Trattati¹⁴⁶.

5. Verso una conclusione: la costituzione economica europea post-pandemica nel solco della continuità

Il percorso sin qui seguito consente di provare a rispondere all'interrogativo posto all'inizio del contributo: di fronte alla crisi sanitaria, l'UEM ha compiuto solamente un temporaneo cambio di passo, dovuto alla contingenza emergenziale, oppure ha inaugurato una netta inversione di paradigma destinata a consolidarsi nel lungo periodo?

All'indomani dello scoppio della pandemia, la risposta economica europea, mossasi, come visto, sui binari della sospensione delle regole del PSC e dell'approvazione del NGEU, è stata interpretata da molti come un vero e proprio "momento hamiltoniano" (*Hamiltonian moment*)¹⁴⁷. Vale a dire un mutamento significativo nell'architettura costituzionale

¹⁴⁵ In tale senso M. MAITINO, *Prospettive di riforma della Governance dell'economia dell'Unione Europea in assenza di una politica economica comune*, in *Amministrazione In Cammino*, 25 luglio 2023, 27.

¹⁴⁶ Lo evidenzia F. SALMONI, [Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea](#), in questa *Rivista*, 2024/II, 855. Nel contesto descritto, merita una certa attenzione la strategia adottata dal Governo italiano, che ha apparentemente collegato la revisione del PSC alla ratifica della riforma del MES, già approvata da tutti gli altri Stati membri (*supra*, § 2.2, nt. 64). Questa strategia, finalizzata a ottenere regole di bilancio meno restrittive in cambio dell'approvazione del nuovo MES, non ha però prodotto i risultati sperati. L'esecutivo italiano si è, infatti, visto costretto ad accettare, in sede di Consiglio Ecofin, l'accordo franco-tedesco che ha irrigidito il Patto. È, peraltro, significativo osservare che lo stesso giorno in cui è stato raggiunto l'accordo sul nuovo PSC, il Parlamento italiano ha respinto la ratifica della riforma del MES: gesto interpretato da alcuni commentatori come una forma di "ritorsione" politica. Per un approfondimento sui legami tra la riforma del PSC e quella del MES, cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, [Consiglio europeo, punto stampa conclusivo del Presidente Meloni](#), 27 ottobre 2023. In dottrina, C. BASTASIN, *The Meloni government's budgetary policy and the reform of European Economic Governance*, in [Luiss Working Papers](#), n. 12 del 2023, 1 ss.

¹⁴⁷ Si può citare, a tale proposito, la dichiarazione dell'allora Vice-Cancelliere e Ministro delle finanze tedesco Olaf Scholz, il quale, in un'intervista resa nel maggio 2020 al settimanale *Die Zeit* (cfr. O. SCHOLZ, *Jemand muss vorangehen*, in [Die Zeit](#), 19 maggio 2020), immaginava che, attraverso l'emissione di titoli di debito pubblico comune da parte della Commissione europea, ossia mediante una condivisione del debito necessario



dell'UEM¹⁴⁸, che, attenuando le precedenti logiche di rigore e austerità, avrebbe determinato un salto di qualità nella solidarietà interstatale¹⁴⁹. Questo mutamento avrebbe, infatti, aperto la strada a una stabile mutualizzazione del debito con fini perequativi, ponendo così le basi per la creazione di una capacità fiscale para-federale (*central fiscal capacity*)¹⁵⁰, in grado di imprimere un deciso orientamento interventista alle politiche economiche nell'Unione¹⁵¹.

A distanza di alcuni anni, per quanto sia innegabile che la risposta alla crisi provocata dal deflagrare della pandemia abbia rappresentato un'innovazione di grande rilievo nell'approccio europeo alla materia economica, un giudizio così entusiasta solleva perplessità per una duplice ragione¹⁵².

La prima ragione è di natura strettamente *giuridica*. Il Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) ha riconosciuto una patente di legittimità all'inedito processo di ripresa economica europea solo per la sua veste non permanente, bensì del tutto occasionale e funzionale unicamente a finanziare misure emergenziali. In particolare, secondo la Corte di Karlsruhe, benché i Trattati non prevedano esplicitamente un'autorizzazione all'indebitamento dell'Unione sui mercati, non è comunque implausibile che, in circostanze eccezionali, una simile operazione possa essere realizzata, in virtù dell'art. 311, par. 2, TFUE, al fine di garantire entrate aggiuntive («altre entrate»), circoscritte a una dimensione *una tantum*, al bilancio europeo¹⁵³. Inoltre, i giudici costituzionali tedeschi

per finanziare il NGEU, l'Unione europea stesse vivendo una sorta di momento hamiltoniano. Scholz faceva riferimento, in particolare, alla proposta di Alexander Hamilton, Segretario al Tesoro americano, di mutualizzare il debito accumulato dalle 13 ex colonie britanniche durante la lotta per l'indipendenza dal Regno Unito; proposta che, approvata nel 1790, gettò le basi dell'unità fiscale della nascente Federazione degli Stati Uniti d'America. Per un approfondimento, C. GEORGIU, *Europe's 'Hamiltonian moment'? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison*, in [Economy and Society](#), Vol. 51, No. 1, 2021, 138 ss.

¹⁴⁸ A-M. PORRAS-GÓMEZ, *The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure*, in [European Constitutional Law Review](#), Vol. 19, No. 1, 2023, 23.

¹⁴⁹ G. PITRUZZELLA, *Next Generation Eu, the Principle of Solidarity and the Responsibility of the Member States*, in *Pass. cost.*, n. 2 del 2021, 11 ss. Sulla medesima lunghezza d'onda, S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?* in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2021, 103 ss.

¹⁵⁰ F. FABBRINI, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration After Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, 2022. Cfr. anche E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2022, 248, che, in relazione al NGEU, ha fatto riferimento alla sperimentazione di un «modello proto-federale di governance economica».

¹⁵¹ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022; A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2023, 269; M. DANI, *Activist government redux: exceptional or structural?* in [European Law Open](#), Vol. 2, No. 1, 2023, 1 ss.

¹⁵² Per una recente ricostruzione, si rinvia ai diversi contributi contenuti in L. Lorenzoni (cur.), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?* Napoli, 2024.

¹⁵³ BVerfG, [2 BvR 547/21](#), 6 dicembre 2022, parr. 147-202.



hanno sostenuto che, nonostante l'alleggerimento indiretto della pressione sui debiti sovrani degli Stati membri determinato dal NGEU, debba essere esclusa una violazione manifesta della clausola di *no bail out* dell'art. 125, par. 1, TFUE. Questo perché il programma finanziario europeo non istituisce alcun meccanismo che comporti un'assunzione diretta, in capo alla Repubblica federale di Germania, di responsabilità per le scelte di altri Stati membri, e in ogni caso circoscrive nell'importo e nel tempo i possibili rischi finanziari per la stessa Repubblica federale¹⁵⁴.

In estrema sintesi, la Corte di Karlsruhe, nella sua consueta opera di "interpretazione autentica" del diritto sovranazionale alla luce della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*, GG)¹⁵⁵, ha negato espressamente che il NGEU possa astrarsi dalla pur comprensibile ragione contingente della pandemia, che ne ha determinato l'adozione, e prestarsi a fornire un nuovo paradigma fiscale replicabile in futuro¹⁵⁶. Ciò in linea di perfetta continuità con la costante giurisprudenza costituzionale tedesca, che esclude la compatibilità dell'attuale impianto dei Trattati con la creazione di una stabile Unione fiscale europea¹⁵⁷.

La seconda ragione è di natura eminentemente *politica*. Il compromesso raggiunto tra gli Stati membri, che ha portato all'istituzione del NGEU, si è rivelato possibile proprio perché, fin dall'inizio, questo strumento è stato concepito come straordinario, intimamente connesso all'emergenza pandemica e destinato a esaurire la propria forza propulsiva entro il 2026¹⁵⁸,

¹⁵⁴ BVerfG, [2 BvR 547/21](#), 6 dicembre 2022, par. 203-210. Sul punto, G. NAGLIERI, *Il Bundesverfassungsgericht tra paradossi e ragion di stato. Le strade dell'integrazione europea alla luce della Eigenmittelbeschluss-Urteil*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2022, 312 ss.

¹⁵⁵ M. BONINI, *Fra riforma del MES e piano Next Generation EU. La svolta (apparente?) del Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2023, 165.

¹⁵⁶ Lo evidenziano P. DERMINE, A. BOBIĆ, *Of Winners and Losers: A Commentary of the Bundesverfassungsgericht ORD Judgment of 6 December 2022*, in *European Constitutionale Law Review*, Vol. 20, No. 1, 2024, 189.

¹⁵⁷ Effettivamente, sin dal *Maastricht-Urteil* del 1993, che ha autorizzato la ratifica tedesca del Trattato di Maastricht, la Corte di Karlsruhe ha equiparato l'architettura economica europea a una Comunità di stabilità (*Stabilitätsgemeinschaft*), concettualmente contrapposta a una Comunità di solidarietà (*Solidargemeinschaft*), che rappresenta l'imprescindibile perno di un'effettiva Unione fiscale. Cfr. BVerfG, [2 BvR 2134/92](#), 12 ottobre 1993, par. 138, 144-145, 147-148. Sulla contrapposizione tra *Stabilitätsgemeinschaft* e *Solidargemeinschaft*, si rinvia a F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, spec. 322 ss.

¹⁵⁸ Una simile conclusione emerge dall'analisi degli atti normativi adottati per la creazione del NGEU. In particolare, la decisione n. 2020/2053 stabilisce, all'art. 4, che «L'Unione non usa i prestiti contratti sui mercati dei capitali per finanziare spese operative», mentre, all'art. 5, par. 1, conferisce alla Commissione il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione «al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19», specificando che «non siano effettuate nuove assunzioni nette di prestiti dopo il 2026». Inoltre, il regolamento n. 2020/2094 dispone, all'art. 3, par. 9, che i pagamenti relativi agli impegni giuridici contratti, alle decisioni adottate e alle operazioni finanziarie approvate devono essere «effettuati entro il 31 dicembre 2026». Allo stesso modo, il regolamento n. 2021/241, all'art. 24, par. 1, chiarisce che i pagamenti dei



come confermato da una delle basi giuridiche su cui si fonda, l'art. 122 TFUE, applicabile esclusivamente in circostanze eccezionali. Alla scadenza del termine previsto, in assenza di interventi riformatori volti a incorporare la strumentazione innovativa del programma NGEU nel testo dei Trattati, trasformandolo in un meccanismo di solidarietà finanziaria permanente, si tornerà, dunque, al regime previgente¹⁵⁹. Ad oggi, peraltro, tale programma non sembra avere realistiche prospettive di consolidamento nel diritto europeo primario, non essendo maturato alcun consenso politico tra i Paesi membri (Germania e Stati del nord Europa, *in primis*) a una sua riproposizione in forma strutturale.

Ne è prova, tra le altre cose, il fatto che la recente riforma della *governance* economica europea si sia esaurita, sotto il profilo metodologico, in semplici modifiche della normativa di diritto derivato contenuta nel PSC, senza alcun emendamento ai Trattati vigenti¹⁶⁰. Inoltre, nel nuovo PSC, per quanto venga tenuta in considerazione l'importanza di preservare gli investimenti pubblici nel percorso di riduzione del debito¹⁶¹, manca qualsiasi riferimento a una capacità fiscale e di spesa centralizzata dell'Unione europea¹⁶². Non solo. Nella cornice normativa novellata, non è stata inserita nemmeno una c.d. *golden rule*, ossia una regola che, scomputando le spese a favore degli investimenti dall'aggregato della spesa primaria netta, contribuirebbe a incanalare in una simile direzione le politiche pubbliche¹⁶³. Di conseguenza, riaffiora la filosofia di fondo del vecchio Patto secondo cui la spesa pubblica va considerata principalmente un costo da contenere, più che uno strumento utile ad alimentare la crescita economica.

contributi finanziari e dei prestiti agli Stati membri interessati vanno «effettuati entro il 31 dicembre 2026». In dottrina, si veda M. DANI, *La scossa della pandemia e l'Unione europea: rottura o mutamento costituzionale?* in E. Mostacci, A. Somma (curr.), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, cit., 79.

¹⁵⁹ In questi termini P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *CML Rev.*, Vol. 59, No. 2, 2022, 433 ss.

¹⁶⁰ L'osservazione è di M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2022, 631.

¹⁶¹ Come visto *supra*, § 2.1, infatti, la possibilità di estendere la durata, da quattro a sette anni, del percorso di aggiustamento fiscale previsto dai piani strutturali di bilancio è legata alla previsione, oltre che di una serie di riforme, anche di investimenti che lo Stato intende attuare (art. 14 del regolamento n. 2024/1263). In tal modo si determina una forma di incentivo indiretto agli investimenti: G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 21 del 2023, 5. Inoltre, è importante sottolineare che nel nuovo PSC l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa è considerato un fattore rilevante nella valutazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo. Cfr. art. 2, par. 3, lett. e, del regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 2024/1264.

¹⁶² Per questa ragione C. BUZZACCHI, *La nuova proposta sul debito pubblico: l'occasione perduta per un bilancio europeo*, in [laCostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), 8 gennaio 2023 ha definito la recente riforma della *governance* economica europea come un'«occasione perduta».

¹⁶³ Lo sottolinea A. SCIORTINO, *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, cit., 372.



In definitiva, dopo le speranze alimentate dall'attivazione della *general escape clause* e dall'approvazione del NGEU, che avevano fatto intravedere un'inclinazione verso una maggiore centralità dell'intervento pubblico nell'economia¹⁶⁴, sia a livello sovranazionale che nazionale, il dato che ora riporta le lancette dell'orologio indietro di quattro anni, al periodo pre-pandemico, è quello del totale silenzio rispetto a questo scenario. L'impressione che se ne trae è che la fase dell'emergenza sanitaria, lungi dall'aver innescato un "momento hamiltoniano" per l'Unione europea¹⁶⁵, debba piuttosto essere interpretata come una finestra di temporanea sospensione dell'ordine economico preesistente, al quale si sta gradualmente, ma inesorabilmente, tornando ad allinearsi¹⁶⁶. Le conseguenze economiche della crisi epidemica non sembrano, cioè, aver indotto ad alterare l'architettura di fondo della costituzione economica europea, così come definita a Maastricht e concretamente declinata prima della pandemia: se, in un primo momento, è stato necessario allentare i capisaldi – vincoli al governo dei conti pubblici e divieto di *bail out* – fino a prefigurarne il possibile superamento, nella fase attuale, con l'archiviazione del discorso sulla centralità della leva della spesa pubblica, si assiste a una sua sostanziale riaffermazione¹⁶⁷.

Supponendo la correttezza di questa chiave di lettura, non si può ignorare il pericolo insito nella strada intrapresa. Da una parte, l'assenza di una capacità fiscale centralizzata, sostenuta da forme permanenti di indebitamento comune, e dall'altra, i vincoli imposti dal nuovo PSC, che esigono una riduzione del debito pubblico nazionale – considerevolmente aumentato a seguito degli impegni finanziari assunti dagli Stati membri per accedere ai fondi del piano europeo di ripresa – mediante una drastica diminuzione della spesa, rischiano di segnare la fine del breve periodo di interventismo pubblico sperimentato durante la crisi sanitaria. Tutto ciò accade, peraltro, proprio nel momento in cui le economie europee si trovano a fronteggiare sfide geoeconomiche di portata ineludibile, che richiederebbero, più che mai, un incremento della spesa pubblica per sostenere gli investimenti strategici europei¹⁶⁸. Tra questi, come recentemente sottolineato da Mario Draghi nel suo rapporto sul futuro della competitività europea¹⁶⁹, spiccano la transizione ecologica e digitale, l'autonomia

¹⁶⁴ M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?* in *Giur. cost.*, n. 6 del 2022, 3029.

¹⁶⁵ Spunti in questo senso in G. RIVISECCHI, *Legge di bilancio e controllo di costituzionalità, spunti dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2 del 2024, 469.

¹⁶⁶ È questa la lettura di F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una Restaurazione?* in *Giur. cost.*, n. 2 del 2023, 922.

¹⁶⁷ Per una panoramica sul punto, M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?* cit., 3027.

¹⁶⁸ In argomento, S. GRUND, A. STEINBACH, *Debt-financing the EU*, in *Common Market Law Review*, Vol. 61, No. 4, 2024, 993 ss.

¹⁶⁹ M. DRAGHI, [The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe](#), 9 settembre 2024. Cfr. anche E. LETTA, [Much more than a market – Speed, Security, Solidarity](#), 18 aprile 2024. Per una



nell'approvvigionamento energetico, la sicurezza e la difesa, nonché una politica industriale europea in grado di affrontare la competizione globale con altre potenze economiche, quali gli Stati Uniti e la Cina, che non pongono restrizioni all'indebitamento per perseguire i propri obiettivi prioritari¹⁷⁰.

Per finanziare tutti questi indispensabili investimenti, l'Unione europea dovrebbe, dunque, perseguire un indirizzo diverso da quello attuale, da incentrare sul binomio debito pubblico-spesa pubblica. In tale prospettiva, la federalizzazione, in via strutturale, di una parte delle spese d'investimento dei Paesi membri rappresenterebbe senz'altro l'opzione auspicabile¹⁷¹. Tuttavia, come già evidenziato, questa soluzione appare difficilmente realizzabile, poiché implicherebbe un significativo salto costituzionale per l'ancora incompiuto *federalizing process* sovranazionale¹⁷², destinato a scontrarsi con il nodo gordiano della revisione dei Trattati vigenti¹⁷³. In alternativa, un approccio più realistico e pragmatico potrebbe consistere nell'espansione, coordinata dal livello centrale europeo, degli investimenti nazionali, mediante l'ampliamento dell'ambito di manovra riconosciuto alle politiche fiscali degli Stati membri. Ciò richiederebbe semplicemente di rimettere mano al *framework* di diritto europeo derivato, con l'obiettivo di "tornare allo Statuto"¹⁷⁴, ossia allo spirito più flessibile delle *fiscal rules* previste dai Trattati.

Del resto, le considerazioni svolte in precedenza hanno messo in luce come, a fronte di una disciplina economica di livello costituzionale – contenuta nei Trattati – che offre margini di duttilità, derivanti dall'interazione tra regole che concedono un certo spazio alle scelte di bilancio¹⁷⁵ nazionali e la discrezionalità politica riservata al Consiglio nell'applicare tali regole,

disamina, in dottrina, F. LOSURDO, *Riforma del patto di stabilità e finanziamento dei beni pubblici europei*, in [Diario di Diritto pubblico](#), 27 agosto 2024.

¹⁷⁰ Per un approfondimento, in chiave critica, si rinvia all'analisi monografica di F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022.

¹⁷¹ Riprendendo la riflessione di F. PIZZOLATO, *Integrazione giuridica e identità plurale dell'Unione Europea*, in [Anthopologica](#), 2014, 275, si tratterebbe, in sostanza, di rafforzare «la componente immediatamente sovranazionale dell'Unione Europea» in un ambito decisivo quale quello economico-fiscale.

¹⁷² B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012.

¹⁷³ Sullo scenario di una revisione dei Trattati si è soffermato, di recente, B. DE WITTE, *Towards a Reform of the European Treaties?* in *Quad. cost.*, n. 3 del 2024, 727-729, il quale ha evidenziato come «*the current political situation is one in which most national governments are reluctant to engage in a process of Treaty revision, and the outcome of the recent European elections is not likely to convince the reluctant governments, quite to the contrary*», concludendo, altresì, che «*it is unlikely that a Treaty reform process will succeed in the foreseeable future, or will even be formally launched*».

¹⁷⁴ Si riprende qui il celebre titolo dello scritto di Sidney Sonnino: S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 151, 1897, 9 ss.

¹⁷⁵ Bilancio che, vale la pena ricordarlo, per la sua rilevanza sul piano costituzionale, viene espressamente qualificato dalla Corte costituzionale italiana come «bene pubblico». Cfr. Corte cost., sentt. nn. [184/2016](#), [80/2017](#), [247/2017](#); [49/2018](#), [115/2020](#); [39/2024](#). In dottrina, da ultimo, F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, in *Dir. cost.*, n. 2 del 2024, 129 ss.



sia stata la disciplina sub-costituzionale – cioè il diritto europeo derivato – a ridurre di fatto questa duttilità¹⁷⁶. Ne consegue che il recente inasprimento delle regole fiscali, attuato con il nuovo PSC, non incarna un risultato imposto e necessitato, direttamente discendente dall'ordine di Maastricht, ma rappresenta solo una delle varie interpretazioni legislative di quell'ordine, non certo l'unica possibile¹⁷⁷.

Da questo punto di vista, se la pandemia ha avuto un merito, è stato quello di far emergere la potenziale reversibilità della costituzione economica europea. Essa ha, infatti, dimostrato, soprattutto con la sospensione del Patto, come il processo costituzionale di integrazione economica non sia plasmato da esiti inevitabili e immutabili, bensì da sviluppi storico-materiali che ben possono essere modificati, a patto che gli attori politico-istituzionali scelgano di farlo.

¹⁷⁶ Proprio per la sua rigidità il PSC è stato definito «stupido» dall'allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi. Cfr. R. PRODI, *La France sera en minorité si elle n'est pas le levain de l'Europe*, in [Le Monde](#), 17 ottobre 2002, il quale ha affermato: «*Je sais très bien que le pacte de stabilité est stupide, comme toutes les décisions qui sont rigides*». In senso non dissimile si sono espressi P. DE IOANNA, M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2019.

¹⁷⁷ In questi termini G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, cit., 12, il quale ha messo in luce che «se il Patto di stabilità si traduce nella sottoposizione delle decisioni di bilancio degli Stati membri ad un regime procedimentale più stringente, i vincoli comunitari ben potrebbero essere quindi ricollocati nel quadro più ampio dei principi dei Trattati coniugati ai valori delle tradizioni costituzionali comuni e delle Carte costituzionali dei singoli Stati membri».