

La riforma delle procedure di programmazione economica e di bilancio*

di Nicola Lupo

1. Premessa

Mi sia consentito iniziare ringraziando per l'invito e congratulandomi per l'indagine conoscitiva, svolta congiuntamente da Camera e Senato, in linea con una (bella) tradizione nel senso di un'intensa cooperazione, in tema di procedure finanziarie, tra i due rami del Parlamento e tra le loro Commissioni bilancio. Del resto, negli ultimi decenni, proprio nello sviluppo dei procedimenti finanziari euro-nazionali – pur nei loro alti e bassi – può individuarsi quella che è forse la frontiera più avanzata e più delicata dell'evoluzione delle dinamiche decisionali delle democrazie contemporanee, su cui non a caso vi è un intenso dibattito sia tra i giuristi, sia tra gli economisti.

Ciò che posso portare qui sono le riflessioni di uno studioso di diritto costituzionale e di diritto parlamentare, che è consapevole di come le procedure finanziarie risultino decisive per l'uno e per l'altro, e che ritiene che negli snodi tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento nazionale risieda oggi il cuore della dinamica reale dell'indirizzo politico, e quindi altresì della forma di governo e della separazione dei poteri (Fasone-Lupo, 2023).

Com'è noto, il 30 aprile 2024 sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea e sono entrati in vigore, in esito a un lungo e travagliato processo, i testi dei tre atti che normalmente sono richiamati, nel loro insieme, come il “nuovo Patto di stabilità e crescita”. In un caso, per il c.d. “braccio preventivo”, si tratta in effetti di un regolamento interamente nuovo: il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. L'altro regolamento, sul c.d. “braccio correttivo”, ha ricevuto invece solo ulteriori novelle,

* Testo della memoria per l'audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea, 16 maggio 2024

dopo quelle che vi erano state introdotte nel 2005 e nel 2011: ad opera del Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il pacchetto si conclude con un ulteriore intervento novellatorio, ad opera della Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (cfr. Tosato, 2024, il quale riteneva invece auspicabile la sostituzione integrale anche di questi due atti normativi).

Non è certo questa la sede per analizzare i contenuti di tali atti, né per valutarli, in rapporto alla proposta formulata dalla Commissione, o alla precedente versione del medesimo Patto che, finita la sospensione decisa per la pandemia, sarebbe diventato nuovamente applicabile in modo sostanzialmente automatico – in assenza di adeguato consenso su ulteriori proroghe della sospensione – ove tale riforma non fosse stata tempestivamente approvata (per prime valutazioni di taglio costituzionalistico cfr., in sintonia con l'approccio qui seguito: Bartolucci, 2024; Fasone 2024). Intendo invece soffermarmi, in linea con l'oggetto dell'indagine conoscitiva, su quali siano gli effetti di tale riforma sull'ordinamento italiano: a partire dalle norme costituzionali, come riscritte nel 2012; per passare poi alla legge “organica” che vi ha dato immediata attuazione; per arrivare alla legge sulle procedure di finanza pubblica e, infine, agli stessi regolamenti parlamentari.

2. Un “nuovo metodo di governo” ripreso per parti significative, ma non completamente

Allo scopo di comprendere l'entità e la direzione degli adeguamenti che sarà necessario o opportuno introdurre nell'ordinamento italiano mi sembra sia utile una considerazione di tipo generale sul nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Ovviamente, sotto il profilo costituzionalistico, ossia del metodo cui esso è ispirato, anche sulla scorta del suo punto di riferimento più immediato, rappresentato dal *Next Generation EU*, e quindi dal *Recovery and Resilience Facility*: ossia, per intenderci, dai Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Non da oggi vado sostenendo che con il *Next Generation EU* e in particolare con i PNRR si sia andato delineando quello che può definirsi come un “nuovo metodo di governo” (Lupo, 2021; Fasone-Lupo, 2023). Un metodo che si colloca in qualche modo a cavallo tra il metodo comunitario, quello che è stato alla base della prima

fase dell'integrazione europea, e che è valso a regolare il mercato comune, da un lato, e il metodo intergovernativo, affermatosi com'è noto soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht, dall'altro.

Evidentemente, non è facilissimo identificare quali siano le caratteristiche identificative di questo nuovo "metodo di governo", ma di sicuro alcune di esse – anche se, come si vedrà, non tutte – si ritrovano pure nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

Tra queste, vi è senz'altro la valenza riconosciuta a piani a medio termine basati sui risultati (piani di *performance*), contenenti riforme e investimenti, il cui "soddisfacente conseguimento" è valutato dalla Commissione europea. Si tratta inoltre di piani "nazionali" redatti e presentati da ogni Stato membro (che ne mantiene così la titolarità), tenuti a rispettare i macro-obiettivi fissati dall'Unione a livello generale. Inoltre, e soprattutto, l'elaborazione dei piani, la loro modifica e la loro attuazione si basano su un dialogo bilaterale costante e continuo, sia a livello tecnico che politico, instaurato tra le istituzioni dell'UE (soprattutto, la Commissione europea) e le istituzioni (in particolare, il Governo) di ciascuno Stato membro.

Questi tre elementi, caratteristici del "modello PNRR" (Freni, 2023), si ritrovano sostanzialmente anche nel nuovo Patto di stabilità e crescita. Manca però quella che spesso in gergo si tende a definire come la "carota", ossia l'assunzione di una cospicua quantità di risorse comuni sui mercati finanziari idonee a costruire una capacità di bilancio autonoma (c.d. *fiscal capacity*): una "carota", com'è noto, utilizzata nel PNRR per incoraggiare l'auto-vincolo (Bartolucci, 2024), da parte di ciascuno Stato membro, a compiere riforme e investimenti in linea con le macro-priorità indicate dall'Unione.

L'assenza di questo elemento, che nel caso in esame potrebbe altresì essere utilizzato per il finanziamento dei c.d. "beni pubblici europei" (Buti-Messori, 2024), rende tra l'altro assai meno "spontanea" la presentazione di piani contenenti riforme e investimenti, che nel caso del Patto di stabilità e crescita sono utili solo a guadagnare un po' più di (preziosissimo) tempo – e, auspicabilmente, di flessibilità – nel percorso di risanamento finanziario dello Stato membro che richieda una proroga fino a 3 anni (per un massimo di 7 anni complessivi: art. 14 del Regolamento n. 2024/1263) del periodo di aggiustamento (su cui si tornerà *infra*).

Per il resto, si registra un ruolo maggiore del Consiglio, rispetto a quello che gli spetta nel PNRR. Si tratta, del resto, di un ruolo che pare dipendere dalla base giuridica utilizzata (in particolare, l'art. 121 TFUE), e che caratterizzava, forse ancora più chiaramente, le precedenti versioni del Patto. Esso risulta almeno in parte

temperato dalla regola, sembrerebbe a valenza generale, ora affermata dall'art. 29 del Regolamento n. 2024/1263, secondo cui “si presume che il Consiglio, di norma, segua le raccomandazioni e le proposte della Commissione o esponga pubblicamente la propria posizione” (definito come “*comply or explain rule*” o, in italiano, come “principio conformità o spiegazione”).

3. La non necessità di una revisione costituzionale

Ci si è domandati, ed è invero piuttosto naturale farlo, se i nuovi atti normativi richiedano – o quanto meno suggeriscano – una modifica della carta costituzionale italiana, e in particolare delle norme dedicate ai principi e ai procedimenti di finanza pubblica (Forte, 2023). In effetti, alcuni argomenti che spingono in questa direzione ci sarebbero, alla luce della strettissima connessione che lega gli uni e gli altri alla disciplina dettata in proposito dall'Unione europea. E ciò con riferimento tanto al primo, quanto al secondo comma dell'art. 81 Cost.

Con riguardo al primo comma dell'art. 81 Cost., si è infatti osservato che il parametro principale di riferimento per la valutazione delle finanze pubbliche nazionali e per il loro coordinamento non è più rappresentato da una grandezza espressa in termini di saldo, bensì da un valore relativo alla spesa finanziata a livello nazionale (ancorché resa spuria dalla esclusione delle entrate discrezionali, ossia dalle entrate introdotte *ad hoc*, anche ad opera delle autonomie territoriali, e che saranno probabilmente cospicue). Più precisamente, si tratta di quella che viene definita come “spesa netta”: vale a dire, per stare alla definizione proposta dall'art. 2 del Regolamento n. 2024/1263, “la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee”.

Il prendere in considerazione, come indicatore operativo tendenzialmente unico di questo procedimento euro-nazionale, un parametro formulato essenzialmente in termini di spesa potrebbe perciò portare a ritenere superato il riferimento all’“equilibrio tra le entrate e le spese” del bilancio dello Stato, contenuto appunto nel primo comma dell'art. 81 Cost., che era stato immaginato quando il meccanismo europeo di coordinamento si basava su grandezze espresse in termini di saldi di finanza pubblica.

Con riguardo al secondo comma dell'art. 81 Cost., si è dubitato se abbia tuttora senso mantenere la procedura ivi delineata: ossia, se ribadire, anche nel nuovo quadro, la necessità, per il ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, di un'autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta, visto che, ai sensi della nuova disciplina europea, ogni decisione sul rispetto dei parametri ivi stabiliti è rimessa al Consiglio dell'Unione, previa valutazione della Commissione (secondo il ricordato principio del *comply or explain*). Sono infatti queste istituzioni a dover valutare se lo Stato membro stia attuando in modo soddisfacente e tempestivo il Piano strutturale di bilancio a medio termine (su cui *infra*), o se la modifica o la proroga di tale Piano sia accettabile o meno.

In questa logica, potrebbe perciò sostenersi che quella indicata nel secondo comma dell'art. 81 Cost. rappresenterebbe ormai una procedura superflua, se non dannosa, in quanto renderebbe inutilmente più rigido e irto di difficoltà, sul piano interno, un cammino – quello volto ad introdurre ulteriore indebitamento pubblico – già tutt'altro che agevole. Si potrebbe perciò in ipotesi parlare, in proposito, di un rischio di “*gold plating* costituzionale”: un po' come vi è il pericolo che lo Stato membro, nell'attuare una direttiva, introduca ulteriori limitazioni rispetto a quelle previste dalla direttiva originaria (Rivellini, 2021), qui sarebbe la Costituzione, nel restare immutata sul punto, a introdurre ulteriori ostacoli ad una flessibilità finanziaria che in molti ritengono, invece, auspicabile, e che già le procedure europee intendono in più modi limitare.

In realtà, a ben vedere, gli argomenti in senso opposto alla necessità – e direi anche all'opportunità – di una revisione costituzionale delle norme vigenti in materia di finanza pubblica non mancano e, anzi, mi paiono decisamente prevalenti rispetto a quelli fin qui enunciati.

Tali argomenti fanno leva anzitutto sul contenuto dell'art. 97, nuovo primo comma, Cost., che non da oggi considero la norma-chiave in materia di procedure finanziarie euro-nazionali, tra l'altro in quanto applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche (Lupo, 2012 e 2020).

In particolare, in questa disposizione compare il richiamo alla sostenibilità del debito pubblico, che rappresenta l'obiettivo che è posto al cuore del nuovo meccanismo: il fatto che esso non sia richiamato espressamente nell'art. 81 Cost. non mi pare decisivo, perché questa disposizione va letta come un'applicazione specifica, per il bilancio dello Stato, del principio generale di cui all'art. 97 Cost. Inoltre, e soprattutto, l'inciso, ivi contenuto, “in coerenza con l'ordinamento dell'UE” appare di rilievo cruciale e si può qualificare come una vera e propria “clausola europea” (Lupo, 2021 e 2023; Citino, 2023): tale inciso configura infatti un rinvio mobile che,

in attuazione del principio fondamentale di cui all'art. 11 Cost., consente di introiettare nell'ordinamento interno tutte le variazioni che avvengono nell'ordinamento dell'Unione europea. Non sembra però trattarsi neppure di un rinvio del tutto "in bianco" – come pure si è autorevolmente sostenuto (De Ioanna, 2016, 195) – perché occorre sempre che le disposizioni che così si immettono nell'ordinamento italiano, a livello costituzionale, siano volte ad assicurare principi-valori specifici indicati dallo stesso art. 97 Cost., vale a dire "l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"; e altresì i principi-valori più generali richiamati dall'art. 11 Cost., ossia lo sviluppo di "un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni".

Inoltre, se si analizza con attenzione la nuova disciplina del Patto di stabilità e crescita ci si avvede che, anche se ora si prende in considerazione la "spesa primaria netta" anziché un saldo, le finalità generali che ispirano il meccanismo restino le medesime: "finanze pubbliche sane e sostenibili come mezzo volto a rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte, sostenibile e inclusiva sorretta dalla stabilità finanziaria" (così il considerando n. 2 del Regolamento n. 2024/1263)

Si tratta, del resto, delle finalità che sono codificate nei Trattati, dal Trattato di Maastricht in poi (si pensi agli artt. 119 e seguenti del TFUE), nonché, ovviamente, dei "valori di riferimento", quanto al rapporto debito-PIL e deficit-PIL, indicati dal protocollo n. 12.

In questa medesima chiave, non mi paiono neppure sussistere "buone" ragioni per far venire meno la necessità di una autorizzazione parlamentare (a maggioranza assoluta) ove il Governo, nel predisporre o modificare o prorogare il suo Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, incluso il suo Percorso di aggiustamento (di cui si dirà subito *infra*), richiedano, per fronteggiare eventi eccezionali, il ricorso ad ulteriore indebitamento. Del resto, è lo stesso Regolamento n. 2024/1963 a far riferimento, per deroghe (e proroghe) rispetto al percorso concordato della spesa netta, a "circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro" (art. 26). E non escluderei del tutto il ricorso della procedura ex art. 81, secondo comma, Cost., anche ove si decida di invocare "circostanze oggettive" che impediscono l'attuazione, nei tempi concordati, del Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, e ne richiedano la predisposizione di una versione "riveduta" (art. 15).

In fondo, mi pare che prevedere un coinvolgimento specifico delle due Camere e una qualche responsabilizzazione di uno spettro di parlamentari un po' più ampio della maggioranza semplice nei casi in cui si intenda ricorrere a forme di

indebitamento pubblico straordinarie, in risposta a circostanze eccezionali, appaia a tutt'oggi – anche a prescindere dalle dinamiche europee – in linea con le esigenze costituzionali di garanzia dei valori dell'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, anche a tutela delle future generazioni, cui sono ispirate le norme costituzionali introdotte nel 2012 (Bartolucci, 2020).

L'esperienza applicativa della procedura di cui all'art. 81, secondo comma, Cost., del resto, ha fin qui mostrato come sia tutt'altro che arduo raccogliere un consenso adeguato su tale autorizzazione: non a caso, essa è stata ripetutamente chiesta e prontamente ottenuta (Ibrido-Lupo, 2017), anche in tempi di pandemia, in cui non era scontato far votare in aula un congruo numero di parlamentari (Ibrido, 2019). Solo di recente, in un'unica occasione e per una disattenzione della maggioranza, si è registrato il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta: il 27 aprile 2023 alla Camera, infatti, non è passata, seppure per un "incidente" (così Bartolucci, 2023), la risoluzione approvativa della Relazione con cui il Governo aveva chiesto al Parlamento di autorizzare il maggiore indebitamento.

Semmai, si tratta di trovare ora per tale passaggio parlamentare una collocazione temporale opportuna all'interno delle procedure di bilancio, come ridisegnate dalle leggi e dai regolamenti parlamentari e di identificare le corrette tempistiche per richiedere e ottenere l'assenso della Commissione e del Consiglio: forse, più che in via successiva, a valle cioè di una pronuncia delle istituzioni dell'Unione, come si tende da più parti a immaginare, fors'anche in continuità con la consultazione della Commissione finora prevista, credo che avrebbe più senso prevedere che il passaggio parlamentare preceda l'invio della richiesta alle istituzioni europee.

Soprattutto, va evitato che il suo ambito di applicazione sia indebitamente ampliato rispetto al disposto costituzionale. Non va infatti dimenticato che la necessità di tale autorizzazione è stata finora estesa, per effetto dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 (una legge su cui si tornerà specificamente *infra*), anche laddove l'indebitamento sia dovuto non a circostanze eccezionali, bensì alla considerazione degli effetti del ciclo economico.

Più in generale, mi pare che questi argomenti si prestino ad essere ulteriormente rafforzati per effetto di un'indicazione di metodo. Ci si sta muovendo, infatti, a livello costituzionale (nella chiave di una Costituzione "composita", come da tempo si sostiene: Besselink, 2012; Lupo, 2016). Dunque, è naturale che i margini per l'interpretazione dei testi normativi si amplino. Non dobbiamo dimenticarci che quello che siamo chiamati a svolgere non è un mero esercizio di ordine contabilistico, di raffronto e adeguamento di due o più termini, quanto piuttosto un'attività interpretativa, volte a proporre – ove possibile – letture dei principi

costituzionali vigenti compatibili con le procedure, per come riformate a livello europeo e, in prospettiva, nei singoli Stati membri. Nella consapevolezza che la revisione costituzionale deve considerarsi un po' l'*ultima ratio*, cui ricorrere in caso di radicale incompatibilità degli indirizzi di fondo, non potendosi certo auspicare una rincorsa della Costituzione italiana, così come di quelle degli altri Stati membri, rispetto ai mutamenti di volta in volta co-decisi in sede di Unione europea, specie quando questi riguardano più i mezzi procedurali che gli obiettivi sostanziali.

4. La necessaria riscrittura della legge “organica” n. 243 del 2012, della legge n. 196 del 2009 e dei regolamenti parlamentari

In questa chiave, credo che non si possa che apprezzare la lungimiranza del legislatore costituzionale del 2012. Mostrata, in particolare, nella scelta, esplicitata dall'art. 81, sesto comma, Cost. di non costituzionalizzare più di quanto ritenuto (allora) opportuno, in risposta ad un'esplicita sollecitazione contenuta nel c.d. Fiscal Compact e alle pressioni dei mercati finanziari (Lupo, 2013), bensì di affidare larga parte della disciplina ad una legge “organica” – o, secondo altre letture, “rinforzata” – da approvare a maggioranza assoluta dei componenti. Dunque, una fonte del diritto peculiare, modificabile solo con leggi che seguano il medesimo procedimento: com'è poi, in effetti, correttamente accaduto con la modifica alla legge n. 243 del 2012, ad opera della legge n. 164 del 2016 (Bartolucci, 2016).

Una legge “organica”, la succitata n. 243 del 2012, scritta invero un po' in fretta, vista la conclusione anticipata della XVI legislatura (Goretti, 2019), e probabilmente – come autorevolmente si rilevò sin da subito (De Ioanna, 2016) – troppo “schiacciata” sulla normativa europea. Forse non è un caso che essa, pur avendo ricevuto modifiche testuali solo con la già ricordata legge n. 146 del 2016, sia stata colpita in questi anni da ben tre pronunce di illegittimità costituzionale (88 del 2014; 235 e 252 del 2017), tutte relative alla disciplina – che meriterebbe di essere profondamente ripensata, ma di cui qui non riesco ad occuparmi – dei rapporti con la finanza regionale e locale.

Ebbene, mi sembra che una revisione complessiva e tempestiva di tale legge “organica” si palesi come assolutamente indispensabile. Per rendere evidente tale indispensabilità, basti qui richiamare l'art. 3, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale tuttora recita: “L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine”. Una disposizione ormai del tutto superata, dal momento che quella nozione di “obiettivo di medio termine” non compare più, come tale,

nell'ordinamento dell'Unione europea, da cui essa era stata ripresa, tal quale, nella legislazione italiana. Dunque, non avrei dubbi nel concentrare l'attenzione del Parlamento anzitutto sulla revisione di questa legge "organica": da effettuarsi, evidentemente, con la predisposizione di un apposito ed autonomo progetto di legge "organica" e con la speranza che, questa volta, si riesca a volare un po' più alto e a cogliere appieno, in chiave interna, le novità, anche solo potenziali, presenti nel "nuovo metodo di governo".

Va da sé, ma è bene comunque ricordarlo, che a tale intervento dovrebbe accompagnarsi – o seguire, ma a strettissimo giro – una revisione della legge n. 196 del 2009, soprattutto quanto alle tempistiche e agli orizzonti temporali di riferimento dei diversi strumenti di finanza pubblica. Come si avrà modo di sottolineare, è bene che sia i documenti programmatici, sia le stesse quantificazioni e le norme di copertura finanziaria prendano in considerazione, da ora in poi, un quinquennio, in modo da avere sempre davanti a sé un orizzonte (quantomeno) di legislatura, onde cercare di delineare quadri pluriennali il più possibile precisi ed affidabili. Probabilmente, in questa chiave, potrebbe aver senso prevedere anche un bilancio pluriennale con una gittata quinquennale e, in ogni caso, prestare maggiore attenzione agli anni successivi al primo rispetto a quanta non se ne sia dedicata finora.

Infine, per concludere su questo aspetto, non si deve trascurare come la nuova legislazione vada tempestivamente abbinata – come purtroppo non è accaduto nel recente passato – ad una riscrittura delle norme dei regolamenti di Camera e Senato dedicate alle procedure finanziarie, a partire dalle sessioni di bilancio. Credo che non si possa fare a meno di sviluppare l'indicazione, finora rimasta priva di seguito, contenuta nell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, ai sensi del quale i regolamenti delle due Camere sono chiamati a costruire procedure di "controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni".

In attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 ci sarebbe stato e sembra esserci tuttora ampio spazio per costruire nuovi e più efficaci procedimenti parlamentari di controllo sulla finanza pubblica (Lupo, 2017). In particolare, mediante questi procedimenti ben si potrebbero intensificare le relazioni delle Camere, e delle loro articolazioni, con l'Ufficio parlamentare di bilancio e con la Corte dei conti: nel primo caso, codificando e perfezionando procedure appena abbozzate con un curioso atto, denominato "protocollo sperimentale", predisposto dagli Uffici di presidenza delle Commissioni bilancio di Camera e Senato e poi

condiviso dai due Presidenti di Assemblea, secondo modalità lievemente diverse, con le rispettive Giunte per il regolamento (Griglio, 2014, 116), oltre a potenziare il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla luce di un decennio di funzionamento; nel secondo caso, aggiornando e rivitalizzando procedure tradizionali che hanno bisogno di essere rilette e perfezionate per più di un aspetto, nel nuovo contesto di un procedimento pienamente euro-nazionale e recentemente adeguato al “nuovo metodo di governo”, di cui si diceva, onde evitare sovrapposizioni e garantire trasparenza e controllo anche a fasi che oggi tendono a sfuggire.

L'intervento legislativo – da articolarsi necessariamente in due distinti atti normativi, approvati con diversi e paralleli procedimenti (come già si è fatto per le leggi n. 163 e n. 164 del 2016, anche se in questo caso sarebbe meglio, per ragioni di consequenzialità logica, riservare il primo numero alla novella delle “legge organica”) – e quello sui regolamenti parlamentari dovrebbero altresì costituire l'occasione per immaginare appositi momenti, a inizio legislatura e poi in corso d'anno, in cui chiamare il Governo ad esplicitare le sue opzioni programmatiche, prima che il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, con il relativo Percorso di aggiustamento, sia inviato a Bruxelles; e quindi, negli anni successivi, a confrontarsi periodicamente con il Parlamento sui *progress report* in merito alla loro attuazione, riferendo anche più volte l'anno sullo stato dell'arte del confronto con la Commissione europea.

Per la primissima applicazione delle nuove procedure i tempi sono davvero assai stretti e forse si potrebbero immaginare procedure da definirsi mediante un accordo informale, in proposito, tra il Governo e le due Camere, come già è accaduto talvolta proprio riguardo alle procedure di finanza pubblica. Anche se l'esperienza insegna che per approvare una legge supportata da ampio consenso – e magari, come già accaduto in passato, d'iniziativa parlamentare condivisa tra maggioranza e opposizioni – possono bastare pochissime settimane.

5. Verso una migliore sincronizzazione tra i diversi procedimenti euro-nazionali

Da parlamentarista, e dunque in qualche modo da “proceduralista”, avverto con particolare chiarezza la centralità del tema della sincronizzazione dei tempi dei processi decisionali, e in particolare di alcuni procedimenti euro-nazionali. Recenti studi di scienza politica hanno mostrato che, quando non è possibile un distacco

(*delinking*) tra due processi decisionali, occorre assicurarne, pur con tutte le difficoltà del caso, una accurata sincronizzazione (Goetz, 2024). Credo che questa debba essere la principale linea-guida cui dovrebbe ispirarsi il legislatore italiano nel dare attuazione alla riforma in esame.

In questa chiave mi permetto di ripercorrere, in estrema sintesi, la cadenza temporale dei principali strumenti individuati nel già richiamato del Regolamento n. 2024/1263.

Il documento programmatico più significativo è rappresentato dal Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine: definito come “il documento contenente gli impegni di uno Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di quattro o cinque anni a seconda della normale durata della legislatura di tale Stato membro”.

Tale Piano, che sostituisce i programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforma – in Italia, com’è noto, inclusi nel Documento di Economia e Finanza-DEF –, ha una gittata temporale di 4 o 5 anni “rigidi” (ossia, non a scorrimento), legati alla legislatura dello Stato membro interessato: tenendo in conto, perciò, lo svolgimento di elezioni e altresì, a giustificazione di possibili richieste di modifica (ammissibili altrimenti solo in caso di “circostanze oggettive che ne impediscono l’attuazione”), l’ipotesi che in questo arco temporale intervenga un cambio di governo. Come si sottolineerà tra un attimo, il rilievo espressamente riconosciuto, all’interno di un regolamento europeo (in particolare si vedano gli artt. 1 e 11 del Regolamento n. 2024/1263 e il suo considerando n. 24: “Nel caso di nomina di un nuovo governo, uno Stato membro dovrebbe poter presentare alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto”), ai cicli politico-elettorali nazionali, nelle loro interrelazioni con i cicli pluriennali di finanza pubblica, rappresenta un elemento di novità non di poco conto.

Per quel che attiene alla procedura, il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine è trasmesso da ogni Stato membro alla Commissione e al Consiglio: la prima ne fornisce una valutazione e il secondo è chiamato ad approvarlo, non diversamente da quanto già è accaduto con i PNRR.

Il Regolamento n. 2024/1263 (art. 11) si fa peraltro carico di esplicitare, in termini di facoltà o di obbligo, alcuni passaggi preliminari che concernono la predisposizione del Piano:

- a) tutto il processo di predisposizione del Piano è accompagnato da un “dialogo tecnico” con la Commissione, che, come si è già sottolineato, rappresenta probabilmente l’elemento più caratteristico del “nuovo metodo di governo”, inaugurato con i PNRR (dialogo che riguarda anche i presupposti del Piano, a

partire dalla definizione della traiettoria di riferimento, oltre che, poi, ovviamente la sua implementazione);

- b) è obbligatoria la “consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e di altri portatori di interessi pertinenti”, che deve peraltro avvenire “conformemente al proprio quadro giuridico nazionale”;
- c) è doverosa altresì la pubblicazione del Piano “al momento della presentazione dello stesso al Consiglio e alla Commissione”;
- d) è invece, un po’ paradossalmente (Fasone, 2024), formulata come facoltativa la discussione del Piano con il Parlamento nazionale, che peraltro anche in questo caso deve avvenire “conformemente al proprio quadro giuridico nazionale” (qui evidentemente da intendersi come riferimento alla disciplina della forma di governo);
- e) infine, è possibile – e, dal 2032 obbligatorio, ancorché non idoneo a bloccare la procedura – un coinvolgimento delle istituzioni nazionali di bilancio indipendenti, e dunque, nel nostro caso, dell’Ufficio parlamentare di bilancio.

Per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60% del PIL o con un disavanzo pubblico superiore al 3% del PIL, si affianca al Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine un altro documento, denominato “Percorso della spesa netta” (o anche “Percorso di aggiustamento”), che ha una gittata temporale di 4 anni, prorogabili, su richiesta degli Stati membri, per un massimo di altri 3.

Anche tale Percorso viene valutato dalla Commissione e adottato da parte del Consiglio, in particolare, mediante un raffronto con la traiettoria di riferimento per la spesa netta che ha la medesima gittata temporale e che è indicata preventivamente, per ciascuno di questi Stati membri, dalla Commissione. La diversa gittata temporale del Percorso di aggiustamento rispetto a quella del Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine fa sì che non appaia semplicissima la sua confluenza all’interno del Piano, pur delineata nel Regolamento n. 2024/1263 (art. 13, par. 1, lett. *a*) e *b*)), a maggior ragione vista la rigidità di quest’ultimo. Immagino si tratti di uno degli elementi più significativi, tra i molti che presto saranno chiariti dalla *Guidance* che risulta essere in gestazione in seno alla Commissione europea.

Invece, continua ad avere cadenza annuale il documento cardine sulla base del quale si esercita la sorveglianza della Commissione e del Consiglio nell’ambito del Semestre europeo: entro il 30 aprile, infatti, ogni Stato membro deve trasmettere una Relazione sullo stato di avanzamento del piano strutturale di bilancio. È necessario che anche tale relazione sia previamente trasmessa e discussa dai due rami del Parlamento.

Tale relazione, infatti, appare di notevole rilievo: è chiamata a descrivere i progressi ottenuti e ad illustrare l'attuazione prevista delle riforme e investimenti – compresi quelli indicati nel percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio – per l'anno successivo a quello in corso, nonché a riferire su come lo Stato membro intenda dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese a esso indirizzate durante il Semestre europeo dell'anno precedente; eventualmente anche indicando le azioni di volta in volta reputate necessarie. Inoltre, durante il ciclo di vita del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Relazione annuale dovrebbe fornire informazioni sui progressi nell'attuazione del PNRR, per rispettare gli obblighi di rendicontazione semestrale.

Come si diceva, per la prima volta, in questi mega procedimenti euro-nazionali, la disciplina presta una specifica attenzione al coordinamento con i cicli politico-elettorali dei singoli Stati membri: compare, infatti, il riferimento alla legislatura e anche al cambio di governo. Mi sembra uno dei segni più significativi del progressivo affinamento del “nuovo metodo di governo”, che discende, sul piano logico, dalla difficoltà di vincolare Parlamenti e Governi futuri a impegni programmatici di durata pluriennale (su cui già Predieri, 1966). Una difficoltà che ha trovato riscontro, in concreto, nell'esperienza compiuta, assai di recente, nella predisposizione e, soprattutto, nell'implementazione dei PNRR: ove tali Piani sono stati chiamati in vario modo a coesistere con mutamenti di indirizzo politico registratisi nei singoli Stati membri, a seguito di appuntamenti elettorali (più o meno prevedibili) e di cambi di governo (Lupo, 2023).

Il tutto mi pare, come accennavo, muoversi in una direzione apprezzabile, nel tentativo di dare rilievo giuridico e procedurale ad elementi di natura politica (e democratica), che non possono essere confinati al mero regno del fatto: ove comunque essi hanno pesato, in vario modo, sia quanto al semestre europeo (si pensi alle elezioni del 2018 in Italia e agli effetti sulla manovra finanziaria per il 2019), sia nell'implementazione dei PNRR (si pensi, per tutte, alle elezioni italiane del settembre 2022 o a quelle polacche dell'ottobre 2023). Il rilievo ora giuridicamente riconosciuto a tali elementi, e ai mutamenti che essi comportano sull'indirizzo politico dei singoli Stati membri, dovrebbe auspicabilmente agevolare una migliore sincronizzazione dei diversi cicli – qui soprattutto tra i cicli di programmazione economico-finanziaria e quelli politico-elettorali –, in modo da ridurre quelle “aritmie” che sono forse il problema più significativo (senz'altro più di un presunto “deficit”) della democrazia nell'Unione, intesa ovviamente come comprensiva delle dinamiche democratiche che si svolgono nei suoi Stati membri (Lupo, 2021).

In questa chiave, credo che occorra altresì compiere una qualche riflessione, all'interno dell'Unione, sul migliore coordinamento dei tempi del ciclo europeo della finanza pubblica: intendo riferirmi soprattutto al Quadro finanziario pluriennale (o *Multiannual Financial Framework*), che com'è noto ha durata di 7 anni, il quale non è perciò sincronizzato con la legislatura europea (che dura 5 anni rigidi). Tale mancata sincronizzazione del Quadro, abbinato al fatto che da poco si era insediata la nuova Commissione, ha peraltro dato origine, nella fase post-pandemica, ad una fortunata "coincidenza astrale", che ha consentito di avviare e di finanziare adeguatamente il *Next Generation EU* (Monti, 2023). Tuttavia, mi sembra che ad essa occorra porre rimedio, perché è difficile, per Commissione e Parlamento europeo appena formati, muoversi all'interno di binari finanziari già per larga parte predeterminati, specie nel momento in cui il bilancio dell'Unione va acquisendo funzioni di tipo redistributivo. In proposito, si è ipotizzata, specie da parte del Parlamento europeo, una riforma volta a portare la gittata del quadro finanziario pari a 5+5 anni, sincronizzati sui tempi della legislatura europea (Fasone-Lupo, 2018; Fasone, 2023). Del resto, è proprio l'arco temporale del Quadro finanziario pluriennale a spiegare perché è stato fissato al 2026 il termine per attuare i PNRR e altresì perché un'eventuale proroga di tale termine potrà essere discussa solo nell'ambito del nuovo Quadro.

6. I possibili nuovi spazi per un Parlamento "lungimirante"

Mi sia permesso, infine, fare un rapido cenno al nodo relativo al ruolo dei Parlamenti, e in particolare dei Parlamenti nazionali, all'interno di questa nuova *governance*.

Noto anzitutto, nella lettura dei tre atti in questione, che, come accade spesso nella normativa europea, il ruolo dei Parlamenti nazionali, così come quello degli enti territoriali, tende ad essere assimilato a quello degli *stakeholders*. Anzi, a volte esso finisce per essere persino meno tutelato rispetto a questi ultimi (come si è appena visto con riguardo all'elaborazione dei Piani strutturali di bilancio di medio termine). So bene che non è certo la prima volta che ciò accade, ma mi sia consentito riaffermare che non dovrebbe essere così: gli enti territoriali e, a maggior ragione, i Parlamenti nazionali, sono istituzioni, anch'esse chiamate a farsi carico di interessi generali, e dovrebbero perciò sedere, per così dire, dall'altra parte del tavolo. Tra l'altro, se li si tratta da *stakeholders*, si finisce per incoraggiare la prevalenza, sia negli enti territoriali, sia in seno ai Parlamenti nazionali, di logiche localistiche e di

breve periodo. Mentre andrebbe incoraggiata l'attenzione, specie in seno ai parlamenti, alla logica del lungo periodo.

Anzi, proprio nel discutere le grandi opzioni di base e, successivamente, nel co-definire la programmazione di medio e lungo termine i Parlamenti potrebbero forse riguadagnare qualche peso, in coerenza con il loro ruolo programmatorio di carattere strategico (Flinders, 2024). E' questo un ruolo in cui, del resto, è bene siano pienamente coinvolte tutte le forze politiche, sia quelle che in quel momento sono parte della maggioranza – e che quindi, attraverso il Governo, siano chiamate ad agire tanto negli organi dell'Unione, quanto nelle diverse sedi in cui si svolge il confronto bilaterale con la Commissione – sia quelle che siedono all'opposizione. Al migliore svolgimento di questo ruolo dovrebbero essere ispirate le attività anche della cooperazione interparlamentare, a partire da quella Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, istituita dall'art. 13 del Fiscal Compact, che pure meriterebbe di essere riformata in coerenza con le esigenze, in termini appunto anzitutto di programmazione strategica e di monitoraggio costante, emergenti dalla nuova disciplina.

Se ci si riflette un attimo, la valorizzazione di questo ruolo strategico e co-programmatorio del Parlamento potrebbe avere un ulteriore effetto benefico. Quello cioè di ridurre, in prospettiva, le pressioni a favore di Governi “tecnici”, o comunque supportati da un'ampia coalizione, registratesi in passato soprattutto perché ritenuti utili, per ragioni diversi, nell'intestazione e poi nella gestione dei piani di risanamento finanziario, come dei piani contenenti riforme e investimenti. Il riferimento è – rispettivamente – alle esperienze del governo Monti, per un verso, chiamato a prendersi la responsabilità di politiche di risanamento da tempo necessarie ma che il governo Berlusconi non era stato in grado di avviare (Lupo, 2015); e, per altro verso, allo stesso governo Draghi, alla cui base ci fu anzitutto l'esigenza di coinvolgere uno spettro il più possibile ampio di forze politiche nei passaggi finali relativi alla predisposizione del PNRR, oltre che nella definizione della *governance* per la sua attuazione, al di là dell'esigua maggioranza che supportava il governo Conte 2 (Lupo, 2021).

Dunque, qualcosa i Parlamenti possono recuperare grazie ad un loro sistematico coinvolgimento nelle funzioni di programmazione strategica. Credo sia peraltro sotto gli occhi di tutti la difficoltà in cui si trovano i Parlamenti nazionali tutte le volte in cui si tratta di indirizzare e controllare gli esecutivi allorquando questi operano all'interno di un processo negoziale, di carattere multilaterale o, come si è

visto accadere con particolare intensità nelle procedure in esame, di tipo bilaterale con le istituzioni europee.

Qualcosa in più si può fare in seno al Parlamento europeo, dove la formula dei “dialoghi” – e qui in particolare del “dialogo economico” (art. 28 del Regolamento n. 2024/1263), come già quello dei “dialoghi sul Dispositivo di ripresa e resilienza” (art. 26 del Regolamento n. 2021/241) – consente se non altro di avere una visione complessiva e regolarmente aggiornata sullo stato dell’arte di tali processi. E, come accennavo, altresì nell’ambito della cooperazione interparlamentare: se resa più concreta e, per quanto possibile, più agile e incisiva, potrebbe permettere ai Parlamenti nazionali di scambiarsi le informazioni e di avere una visione più articolata dei processi in atto, e degli interessi europei in gioco, evitando una focalizzazione esclusiva sulla prospettiva del singolo Stato membro, ed eventualmente anche intraprendendo qualche azione comune o coordinata.

Invece, né la disciplina del “dialogo economico”, né quella che, correttamente, consente al Parlamento europeo di realizzare un “dialogo con uno Stato membro” (art. 30 del Regolamento n. 2024/1263), anche se limitato a un mero “scambio di opinioni”, citano le sedi di cooperazione interparlamentare, né tanto meno i Parlamenti nazionali.

Certo, la normativa europea più di tanto non può – e non deve, almeno direttamente – entrare nella disciplina del sistema istituzionale di ciascuno Stato membro, cui spetta delineare la sua forma di governo e, in coerenza con questa, costruire forme efficaci di coinvolgimento del proprio Parlamento. Ma può – e forse deve – almeno porsi l’obiettivo di creare le condizioni perché un tale coinvolgimento risulti agevole, o quantomeno non impossibile.

In questa chiave, comunque, con riferimento al Parlamento italiano non si può non sottolineare come vi sia una grossa co-responsabilità delle stesse Camere nella progressiva marginalizzazione, sui procedimenti di finanza pubblica, ma non solo, registratasi negli ultimi 15 anni: si pensi alla già ricordata mancata attuazione dell’art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012; o anche al limitatissimo e parziale seguito dato, nel rinnovamento dell’organizzazione e del funzionamento delle Camere, alla riduzione dei parlamentari.

Ribadisco infine che proprio l’allungamento dell’orizzonte programmatico può aiutare i Parlamenti a svolgere la loro funzione di indirizzo, anche strategico, guidando le grandi scelte in termini di politiche pubbliche, anzitutto attraverso la definizione delle linee pluriennali della spesa pubblica. Mantenendo per quanto possibile uno sguardo alto, attento anche alle esigenze delle generazioni future, e spingendo gli esecutivi a fare altrettanto nella loro attività negoziale in sede europea.

Nella medesima logica, non va dimenticato che il nuovo Patto di stabilità e crescita si affida, per snodi cruciali, ad alcune analisi tecniche sofisticate e assai importanti, soprattutto nel determinare le traiettorie di riferimento e la plausibilità dei percorsi di aggiustamento (per tutte, la *DSA-Debt Sustainability Analysis*). In proposito, bisogna che i Parlamenti e l'opinione pubblica siano in grado di controllarle, sia a livello nazionale, sia a livello europeo. Un cenno c'è, ma, anche in questo caso, solo con riguardo al Parlamento europeo, a proposito della valutazione di plausibilità del percorso di risanamento, che è rimessa alla Commissione, sulla base di una "metodologia replicabile, prevedibile e trasparente". Ebbene, è consentito alla commissione competente del Parlamento europeo, nel contesto del sopra citato "dialogo economico", di "invitare la Commissione a presentare la propria metodologia" (art. 10, par. 2, del Regolamento n. 2024/1263).

Di qui, ancora una volta, la necessità di potenziare i *Fiscal Councils*, sia quelli nazionali (in Italia, perciò, l'Ufficio parlamentare di bilancio), sia quello europeo (ossia, il "Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche": brutta traduzione in italiano di "*European Fiscal Board*"), rafforzandone altresì l'indipendenza (un cenno in tal senso, con riferimento ad una auspicabile maggiore indipendenza dello *European Fiscal Board*, è nel considerando n. 38 del Regolamento n. 2024/1263) e valorizzando ulteriormente le relazioni con i Parlamenti. Nei Regolamenti in esame un qualche potenziamento c'è, ma in misura decisamente meno accentuata di quel che era stato immaginato nella proposta originaria della Commissione.

Capisco che i governi non ne siano felici, ma qualche controllore e qualche potenziale bastone tra le ruote, posto al di fuori del controllo degli Esecutivi, è bene che ci sia, e che vigili attivamente sui "numeri" che gli stessi Governi forniscono, nel corso di questi negoziati multilaterali e, soprattutto, bilaterali, consentendo anche ai Parlamenti e all'opinione pubblica di esercitare la necessaria vigilanza sui dati e sulle previsioni sulla base dei quali tali negoziati, di importanza cruciale per la definizione delle politiche pubbliche europee e nazionali, si sviluppano.

7. Conclusioni. La necessità di sviluppare la capacità programmatica e previsionale del "sistema Paese", a livello politico come a livello tecnico.

Vorrei, in conclusione, sottolineare alla politica e alle istituzioni quella che ritengo la principale esigenza che emerge dalla nuova disciplina, da pochissimo entrata in vigore. Sul fronte interno, il nuovo Patto di stabilità e crescita comporta la necessità di potenziare in modo notevolissimo la capacità previsionale e programmatoria delle

istituzioni nazionali, ad ogni livello territoriale e in stretto raccordo anche con i grandi *players* nazionali, pubblici e privati. La sfida e la competizione tra gli Stati membri, e tra i loro “sistemi Paese”, si giocano, ormai, sulle capacità di programmazione a medio (e anche a lungo) termine: in ambito finanziario, ma anche in ambito strategico, oltre che delle riforme e degli investimenti in ciascun settore. Per banalizzzare e provare a rendere questo aspetto ancora più comprensibile: è inutile chiedere più tempo all’Unione europea per rientrare da debito e deficit giudicati eccessivi (fino a 7 anni, come si è rilevato), se poi nel piano non si sa cosa mettere, in termini di riforme e investimenti, o se per riempirlo si svuotano i cassetti o ci si limita a enunciare priorità generiche, senza avere idea delle concrete possibilità di porre in essere quei *target* o quelle *milestone*, e degli effetti che avranno le misure che così ci si è impegnati ad adottare.

Si tratta di una necessità, in termini di capacità previsionale e programmatica, e poi anche di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche, che, com’è noto, si è riscontrata pure nella stesura del PNRR italiano, e di nodi che sono emersi e stanno emergendo nel corso della sua implementazione, e che in parte si stanno cercando di fronteggiare appunto in questa fase. Sarebbe bene, perciò, che la continuità nel “metodo di governo” riscontrabile rispetto al PNRR fosse usata nel momento in cui si tratta, nuovamente e a regime, di delineare il versante interno di un procedimento ampiamente rivisto riguardo al versante europeo: le lezioni che si sono apprese e si vanno apprendendo nell’implementazione del PNRR è bene siano tenute ben presenti dalle istituzioni italiane.