

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2025

Data: 4 novembre 2025

### ***Crisi e riforma della governance economica nell'Unione Europea\****

*di Maria Francesca De Tullio – Ricercatrice in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II*

TITLE: Crisis and Reform of Economic Governance in the European Union

ABSTRACT: L'articolo analizza la riforma della *governance* economica dell'Unione Europea, focalizzandosi sulle sfide emerse durante la crisi del debito, prima, e dalla crisi pandemica, poi. In particolare, ci si sofferma sulla necessità di bilanciare flessibilità e disciplina normativa, valutando altresì possibili prospettive future legate alla capacità fiscale dell'Unione Europea e all'adozione di politiche sociali di stampo eurounitario. Si analizzano le riforme proposte nella loro capacità di migliorare la trasparenza, l'efficacia e la flessibilità delle regole finanziarie, ma anche nelle incertezze che esse lasciano circa le garanzie dei diritti fondamentali. Le conclusioni affrontano i nodi irrisolti dei valori sottostanti alla governance economica dell'UE, nella tensione tra politiche di bilancio, priorità comuni di investimento e tutela dei diritti fondamentali.

The article analyzes the reform of the European Union's economic governance, focusing on the challenges that emerged during the debt crisis first and the pandemic crisis later. In particular, it focuses on the need to balance flexibility and regulatory discipline, while also assessing possible future prospects related to the fiscal capacity of the European Union and the adoption of euro-style

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

social policies. The proposed reforms are analyzed in their ability to improve the transparency, effectiveness and flexibility of financial rules, but also in the uncertainties they leave about the guarantees of fundamental rights. The conclusions address unresolved knots in the values underlying EU economic governance, in the tension between budgetary policies, common investment priorities and the protection of fundamental rights.

**KEYWORDS:** Governance Economica; Patto di Stabilità e Crescita; diritti sociali; Rearm Europe; Condizionalità; Economic Governance; Stability and Growth Pact; Social Rights; Rearm Europe; Conditional regulation

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. – 2.1. La genesi della riforma – 2.2. Il braccio preventivo del nuovo Patto di Stabilità e Crescita. – 2.3. Il braccio correttivo del nuovo Patto di Stabilità e Crescita. – 3. Gli effetti della nuova *governance* nel diritto interno. – 4. Le incertezze della nuova *governance* economica eurounitaria. – 5. Conclusioni.

## **1. Introduzione**

Il presente lavoro esamina la riforma della *governance* economica dell'Unione Europea e in particolare del Patto di Stabilità e Crescita, all'indomani dei mutamenti innescati dalla crisi pandemica. In particolare, ci si sofferma sulle tensioni che ancora attraversano tale ambito regolativo, tra il rigore di bilancio e le esigenze solidaristiche, ambientali e sociali.

L'analisi riguarda un contesto in cui l'integrazione europea e la moneta unica si sono fondate sin dall'inizio sull'equilibrio tra entrate e spese: a partire da Maastricht, i Trattati hanno previsto parametri numerici per contenere l'inflazione e il debito pubblico<sup>1</sup>, dettagliati nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC)<sup>2</sup>. Tali scelte hanno portato ad almeno due punti di tensione, che sembra necessario

---

<sup>1</sup> Cfr. artt. 123, 125, 126, 127 ss., 130, TFUE.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>. Cfr. Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, GU L 209, 2.8.1997; Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, GU L 209, 2.8.1997.

riassumere brevemente in questa sede, giacché essi sono il punto di partenza e dunque un necessario criterio di valutazione della riforma.

Il primo punto di tensione riguarda la capacità del quadro europeo di rispondere alle crisi. Infatti, la politica adottata dai Trattati «ha impedito tutte le strategie che i Governi possono usare per sfuggire ai vincoli di bilancio: *bailout* del debito, inflazione e repressione finanziaria. Tutte queste previsioni miravano a favorire la disciplina fiscale, come strumento di prevenzione della crisi, con l'obiettivo di permettere un regolare funzionamento dell'area euro. Mancavano, tuttavia, strumenti per la risoluzione della crisi»<sup>3</sup>. A tale mancanza, l'UE ha dovuto rispondere con l'uso costante di strumenti derogatori, come l'art. 122 TFUE o le manovre 'non convenzionali' della Banca Centrale Europea<sup>4</sup>. Così è avvenuto, ad esempio, durante la crisi del debito del 2011-2012<sup>5</sup> e nuovamente in occasione della pandemia<sup>6</sup>. La principale controindicazione di tale approccio è stata la mancanza di

---

<sup>3</sup> EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, cit., 11.

<sup>4</sup> In dottrina è stato osservato che la disciplina previgente permetteva già dei margini di manovra: L. BINI SMAGHI, *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n'è veramente bisogno?*, LUISS School of European Political Economy Policy Brief 9/2022, 2. Tuttavia, è stato altresì segnalato che tale discrezionalità scontava l'influenza determinante del rigore di bilancio stabilito dai Trattati: M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2022, 633.

<sup>5</sup> A titolo di esempio, si può citare l'istituzione di dispositivi posti al di fuori dei Trattati stessi (F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista Aic.it*, n. 2, 2013, 3 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, relazione alle V delle Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, 4-6) o le manovre 'non convenzionali' della BCE, basate su un'interpretazione ampia dei Trattati (BANCA CENTRALE EUROPEA, *Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB, at the XXIV Moneda y Crédito Symposium, Madrid, 4 November 2011*, in [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111104\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111104_1.en.html); BANCA CENTRALE EUROPEA, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012*, in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>).

<sup>6</sup> La Commissione ha attivato per la prima volta la clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, sospendendo successivamente lo stesso patto: *Comunicazione del 20 marzo 2020 sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, 2-3; Commissione Europea, *Sospensione del Patto di Stabilità e Crescita fino al 2021: Comunicazione sui Documenti programmatici di bilancio 2021: valutazione globale*, COM(2020) 750 final, 18/11/2020, 11. Inoltre, la medesima ha contratto prestiti a beneficio degli Stati membri utilizzando il Next Generation EU (NGEU) quale strumento eccezionale (Cfr. *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, GU L 433I, 22.12.2020; *Regolamento (UE) 2020/2094 del consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19*, GU L 433I, 22.12.2020; *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, GU L 57, 18.2.2021. D'ora in poi: Reg. 2021/241). Infine, la BCE ha sbloccato nuovamente manovre non convenzionali per sostenere la ripresa: *Il Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP): Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), modificata dalla Decisione (UE) 2020/1143 della BCE del 28 luglio 2020*, GU L 91 del 25/3/2020. Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Comunicato stampa, 18/3/2020, in

trasparenza, effettività e prevedibilità delle misure assunte, denunciata come uno dei principali difetti dell'assetto eurounitario; nello stesso senso, lo European Fiscal Board ha proposto il potenziamento di autorità indipendenti destinate a valutare gli elementi di flessibilità in luogo del potere politico<sup>7</sup>.

Il secondo punto di tensione è l'esistenza – ormai riconosciuta dalla stessa Unione Europea – di un *trade off* tra il consolidamento finanziario e altre necessità che possono profilarsi, come la stabilizzazione del ciclo economico<sup>8</sup> o l'investimento in priorità comuni dettate dalla crescita<sup>9</sup>. Con l'emergenza, l'UE ha potuto soddisfare tali bisogni attraverso strumenti di regolazione condizionale connessi agli aiuti post-pandemici. Tale scelta ha consentito all'Unione di sperimentarsi come 'Stato partner' nella fase della ripresa post-crisi; tali modalità di intervento, tuttavia, in quel momento continuavano a esistere come parentesi eccezionale nella *governance* dei Trattati.

In conclusione, il bilancio delle due successive crisi ha mostrato alcune insufficienze, che sarebbero emerse altresì nella consultazione sulla *governance* economica svolta dalla Commissione<sup>10</sup>: in modo particolare, la resilienza agli *shock*, la sostenibilità del debito, la crescita e gli investimenti. Del resto, oggi lo stesso Fondo Monetario Internazionale riconosce che il consolidamento fiscale possa essere accompagnato da misure volte a favorire la crescita<sup>11</sup>. Tale contesto ha richiesto un intervento politico delle istituzioni europee, in quanto la rottura della pandemia e delle conseguenti misure era stata tale da rendere difficilmente praticabile la semplice riattivazione del quadro normativo esistente<sup>12</sup>. Al tempo stesso, è cresciuta la domanda di

---

[https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html); EAD., *ECB takes steps to mitigate impact of possible rating downgrades on collateral availability*, Comunicato stampa, 22/4/2020, in [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200422\\_1~95e0f62a2b.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200422_1~95e0f62a2b.en.html).

<sup>7</sup> EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 8/2019, in [https://commission.europa.eu/document/download/3746b2cf-963d-4902-9a20-4387d9b288c6\\_en?filename=2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/3746b2cf-963d-4902-9a20-4387d9b288c6_en?filename=2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf), 81.

<sup>8</sup> EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, cit., 10.

<sup>9</sup> J. GILL, *EU budget battle stretches into extra time as divisions continue*, in *Euronews.com*, 21/2/2020.

<sup>10</sup> EUROPEAN COMMISSION, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report*, SWD(2022) 104 final, Brussels, 28.3.2022, in [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/aab67108-00f9-4c7b-889e-f257ef88fac3\\_en?filename=swd\\_2022\\_104\\_2\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/aab67108-00f9-4c7b-889e-f257ef88fac3_en?filename=swd_2022_104_2_en.pdf).

<sup>11</sup> FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, 4/2023, in <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>, 70-71.

<sup>12</sup> Di tali tensioni è stato emblematico il caso tedesco, in cui il Bundesverfassungsgericht (2 BvF 1/22, 15/11/2023) è dovuto intervenire a riaffermare i vincoli di bilancio di fronte alla pretesa del governo di utilizzare al di fuori dell'emergenza dei fondi inizialmente stanziati per la pandemia. Sull'introduzione del pareggio di bilancio nella Costituzione tedesca, si veda: R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *RivistaAIC*, n. 3/2011, 2-5.

trasparenza e *accountability*, allorché tali obiettivi erano stati compromessi dai rimedi derogatori adottati nelle successive crisi.

Di qui è nata la riforma del patto di Stabilità e Crescita del 2024 e le continue evoluzioni del sistema, aventi l'obiettivo di accrescere la flessibilità e accompagnarla al tempo stesso con parametri applicativi più chiari, maggiormente rispettosi del principio di trasparenza.

A distanza di qualche tempo dall'approvazione di tale riforma, si può tentare un bilancio preliminare per accertare se e in che modo essa contribuisca a porre rimedio alle difficoltà sopra descritte.

Infine, resta aperto il tema delle disuguaglianze, punto dolente della *governance* economica eurounitaria. La pandemia è stata una tappa fondamentale di questo percorso, in quanto ha mostrato all'UE che alcune necessità prioritarie – in primo luogo la salute, oltre che la transizione ecologica e digitale – possono prevalere rispetto ai parametri di bilancio. Oggi, con la fine dell'eccezionalità, occorre domandarsi se le riforme proposte possano generare una crescita servente i diritti fondamentali<sup>13</sup>. Inoltre, la difficile conciliazione tra stabilità e implementazione di politiche comuni a livello eurounitario mette a nudo una questione di fondo nell'architettura istituzionale dell'Unione: se e quanto sia possibile assicurare la solidarietà tra economie nazionali interdipendenti, senza poter ricorrere ai tipici strumenti federali per contemperare le misure anticrisi con le necessarie politiche economiche e redistributive<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> «Gli Stati devono onorare i loro obblighi contrattuali nei confronti dei cittadini stranieri e dei prestatori sovrani, perché i prestatori prudenti contribuiscono al benessere globale e il mancato rimborso costituisce un abuso dei loro diritti; inoltre, i creditori dovrebbero godere del diritto di proprietà così come i debitori aspirano a godere dell'intera gamma dei diritti umani. Ciononostante, si dovrebbe stabilire un criterio di risoluzione del conflitto tra le regole, al cui vertice si dovrebbero collocare lo *jus cogens* e i diritti fondamentali»: I. BANTEKAS – C. LUMINA, *Sovereign Debt and Human Rights: An Introduction*, in I. BANTEKAS – C. LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, 2018, 5. Sui diritti dei creditori: A.C. PORZECANSKI, *Human Rights and Sovereign Debts in the Context of Property and Creditor Rights*, in BANTEKAS – LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, cit., 66. Sui diritti fondamentali nel contesto dell'UE, si veda: E. GIANFRANCESCO, *The Charter of Fundamental Rights of the Union as a Source of Law*, in H.J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Union after Lisbon*, Springer, Berlin – Heidelberg, 2012, 300 ss.

<sup>14</sup> È stato sottolineato, ad esempio, che negli Stati Uniti nel 1990 l'austerità ha funzionato – tra le varie ragioni – perché gli USA sono uno stato federale e quindi ha consentito di mettere in atto misure capaci di assorbire gli shock macroeconomici: F. MASINI, *Reform of the Stability and Growth Pact: A Proposal Lacking Vision*, in *TheFederalist.eu*, Year LXIV, 2022, Single Issue, in <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/en/discussions/2587-reform-of-the-stability-and-growth-pact-a-proposal-lacking-vision>.

## 2. Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita

### 2.1. La genesi della riforma

Quanto riportato contribuisce a spiegare la riforma del Patto di Stabilità, che fa tesoro di una lunga esperienza, ma è figlia altresì delle contingenze in cui è maturata: la sua genesi ha avuto luogo tra il 2022 e il 2023 per fare fronte all'imminente riattivazione delle regole sospese per il Covid-19 e poi per la guerra<sup>15</sup>. Il nuovo quadro di *governance*, di conseguenza, è nato con l'obiettivo di « ridurre i rapporti debito/PIL e i disavanzi in modo graduale, realistico, sostenibile e favorevole alla crescita, salvaguardando al contempo le riforme e gli investimenti in settori strategici quali quello digitale, verde, sociale o della difesa. Allo stesso tempo, il nuovo quadro fornirà un margine adeguato per politiche anticicliche e affronterà gli squilibri macroeconomici»<sup>16</sup>.

Da un lato, la compressione del processo in un breve lasso temporale ha limitato l'orizzonte politico della riforma, in quanto ha escluso *a priori* la possibilità di modificare le soglie contenute nei Trattati. Infatti, nelle more di una eventuale revisione sarebbe tornato in vigore il Patto di Stabilità e crescita, che avrebbe richiesto un rientro repentino nei vincoli pre-pandemici laddove gli

---

<sup>15</sup> Una premessa della proposta sono gli *Orientamenti della Commissione*, pubblicati a seguito del percorso di consultazione: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final, Brussels, 9.11.2022, in <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/communication-orientations-reform-eu-economic-governance-framework>. Successivamente, è intervenuto l'accordo politico del Consiglio e del Parlamento dell'UE: COUNCIL OF THE EU, *Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of fiscal rules*, Press release, 10/2/2024, amended in 21/2/2024, in <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>; Eurogroup statement on the fiscal policy orientation for 2025, 11/3/2024, in [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/11/eurogroup-statement-on-the-fiscal-policy-orientation-for-2025/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Eurogroup+statement+on+the+fiscal+policy+orientation+for+2025](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/11/eurogroup-statement-on-the-fiscal-policy-orientation-for-2025/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Eurogroup+statement+on+the+fiscal+policy+orientation+for+2025). Infine, l'iter è proseguito con il pacchetto di proposte della Commissione successivamente sfociate nella riforma: 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; 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; 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.

<sup>16</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of fiscal rules*, Press release, 10/2/2024, amended in 21/2/2024, in <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>.

Stati avevano affrontato spese straordinarie per far fronte alla pandemia<sup>17</sup>. D'altro canto, il medesimo dato indica chiaramente l'urgenza della riforma stessa: le Istituzioni UE hanno accelerato l'*iter* normativo, pur di non tornare al quadro precedente. Secondo le dichiarazioni del Commissario Gentiloni, il raggiungimento stesso dell'accordo è stato un successo dell'Unione, in quanto quest'ultima si sarebbe trovata altrimenti alla riattivazione del Patto di Stabilità e Crescita senza un quadro normativo adeguato<sup>18</sup>.

Ancora, rispetto alla genesi della riforma, si può rilevare che essa risente inevitabilmente del negoziato da cui è nata, tra gli interessi confliggenti degli Stati 'frugali' e quelli bisognosi di flessibilità. In particolare, la Germania ha ottenuto l'introduzione di salvaguardie finanziarie quantitative che non erano previste nell'iniziale proposta della Commissione<sup>19</sup>; in compenso, agli Stati con maggiori difficoltà finanziaria è stata accordata una flessibilità temporanea<sup>20</sup> – tra il 2025 to 2027 – con l'esclusione degli oneri finanziari dovuti all'aumento dei tassi di interesse sul loro debito pubblico.

L'esame del dibattito precedente all'approvazione della riforma appare qui rilevante da un punto di vista giuridico, in quanto l'*iter* appena esaminato ha escluso nei fatti la modifica dell'approccio previgente e ha privilegiato le ragioni della continuità: la conferma delle scelte operate nei Trattati si è accompagnata a un miglioramento delle norme applicative, con l'obiettivo di appianare i punti di tensione emersi sotto il precedente regime. Gli effetti giuridici di tali circostanze risulteranno dall'esame che ci si appresta a svolgere sulla normativa, con particolare riferimento ai nodi evidenziati nell'Introduzione: la trasparenza, la compatibilità con la crescita e le necessità di investimento, nonché la compatibilità con le prestazioni sociali dovute dagli Stati.

---

<sup>17</sup> E. BONINI, *Eurogroup to Italy: "Reforms and rapid debt cut during 2024"*, in *EUNews.it*, 11/3/2024, in <https://www.eunews.it/en/2024/03/11/eurogroup-italy-reforms-debt-cut-2024/>; T. MOLLER-NIELSEN, *New EU fiscal reforms will impede critical investments, experts warn*, in *Euractiv.com*, 13/2/2024, in <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/new-eu-fiscal-reforms-will-impede-critical-investments-experts-warn/>.

<sup>18</sup> Si vedano le dichiarazioni raccolte in: E. BONINI, *Italy will have to cut debt by 1 percent per year as EU approves new stability pact*, in *EUNews.it*, 20/12/2023, in <https://www.eunews.it/en/2023/12/20/eu-approves-new-stability-pact-italy-will-have-to-cut-debt-by-1-percent-per-year/>.

<sup>19</sup> 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*, 8/1/2024, 6 ss. Cfr. M. RAHMAN, *It's the moment of truth for EU fiscal reform*, in *Politico.com*, 23/11/2023, in <https://www.politico.eu/article/its-the-moment-of-truth-for-eu-fiscal-reform/>.

<sup>20</sup> G. SORGI – B. SMITH-MEYER – G. LEALI – L. MACKENZIE, *EU countries reach deal on national spending rules reform*, in *Politico.eu*, 20/12/2023, in <https://www.politico.eu/article/eu-countries-reach-deal-on-national-spending-rules/>.

## 2.2. Il braccio preventivo del nuovo Patto di Stabilità e Crescita

Il nuovo braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita<sup>21</sup> valorizza in modo inedito il dialogo tra UE Stati membri, che aprirebbe a una maggiore ‘ownership’ nazionale dei piani di aggiustamento<sup>22</sup>. Nella medesima direzione, è prevista una clausola di flessibilità nazionale, oltre che generale, volta ad affrontare *stress* asimmetrici riguardanti un singolo Stato. La possibilità di adattare i piani ai diversi contesti è volta ad accrescere altresì l’effettività delle misure: da un lato, si assume che ciascuno Stato sia più propenso a rispettare misure che esso stesso ha contribuito a delineare; dall’altro, l’approvazione eurounitaria dei piani di aggiustamento limita la speculazione sul debito sovrano dei singoli Paesi e aumenta la fiducia dei mercati, con l’assunto che «se la Commissione ha supportato i suoi piani la BCE sosterrà la crisi»<sup>23</sup>.

Sono altresì previste metodologie trasparenti e consensuali per l’analisi svolta dalla Commissione sulla sostenibilità del debito. Il punto di partenza è una ‘traiettoria di riferimento’ individuata dalla Commissione all’inizio di ogni ciclo sulla base di un *Debt Sustainability Analysis* (DSA), uno strumento analitico tradizionalmente usato per valutare i *trend* del debito e la loro possibile risposta a *shock* o scelte di *policy*, tenendo conto di variabili legate, ad esempio, ai tassi di interesse, alla crescita del PIL, all’equilibrio di bilancio primario e ai tassi di cambio nominali. Sulla base di tale traiettoria, gli Stati membri devono presentare – entro il 30 aprile dell’ultimo anno del Piano in vigore – un Piano strutturale di bilancio a medio termine, che incorpori un percorso di aggiustamento fiscale della durata di quattro o cinque anni, in ragione delle legislature nazionali. Questo piano contiene gli impegni in materia di bilancio, riforme e investimenti e dovrà essere approvato dal Consiglio, dopo una valutazione della Commissione.

---

<sup>21</sup> Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) contiene misure stabili miranti a rafforzare la disciplina di bilancio negli Stati membri, con l’obiettivo di minimizzare il rischio che una crisi di bilancio in uno degli Stati membri potrebbe ripercuotersi sugli altri.

<sup>22</sup> F. MASINI, *Reform of the stability and growth pact: A proposal lacking vision*, in *TheFederalist.eu*, 2022, Single Issue, 81, in <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/en/discussions/2587-reform-of-the-stability-and-growth-pact-a-proposal-lacking-vision>.

<sup>23</sup> C. BASTASIN, *A first-hand reaction to the new Stability Pact proposed by the European Commission*, Policy Brief 6/2023, 28/4/2023, in <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2023/04/PB6.23-A-first-hand-reaction-to-the-new-Stability-Pact-proposed-by-the-European-Commission.pdf>, 3.

Le valutazioni della Commissione sono operate dunque in base a specifici parametri che intendono migliorare la trasparenza della valutazione. Inoltre, il controllo della ‘spesa netta’ in fase di aggiustamento sostituisce il parametro del saldo strutturale, che lasciava ampi margini di discrezionalità, quando non opacità, nella definizione e nel calcolo di tale criterio. La spesa netta si riferisce alla spesa finanziata a livello nazionale, al netto di voci quali: le misure discrezionali sulle entrate, la spesa per interessi, la spesa per la disoccupazione ciclica, la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall’UE, la spesa per i programmi dell’UE interamente compensata dalle entrate dei fondi UE e le spese temporanee. In tal modo, i percorsi disegnati prenderanno in considerazione la spesa determinata dagli Stati, puntando più direttamente alla stabilizzazione macroeconomica.

In controtendenza rispetto alle regole appena riportate, il Consiglio ha comunque introdotto alcune soglie quantitative<sup>24</sup>. La prima è il deficit strutturale massimo all’1,5% del PIL<sup>25</sup>, la seconda è la diminuzione minima annuale del rapporto debito pubblico/PIL superiore alla soglia del 60%: l’1% del PIL per gli Stati che superano il 90% e lo 0,5% per quelli situati tra il 60% e il 90%. In entrambi i casi, si tratta regole meno severe di quelle previgenti, ma che ne riprendono la logica quantitativa, in contraddizione con l’approccio cooperativo presente nella proposta della Commissione. Il timore, dunque, è che tali parametri possano condurre verso rigidità e conflittualità analoghe a quelle avvenute negli anni ‘10 del 2000<sup>26</sup>.

Ulteriore elemento di novità è la presenza di *escape clause* capaci di rispondere alle necessità di investimento. Il periodo *standard* di aggiustamento fiscale, quattro anni, può essere prorogato fino a sette su richiesta degli Stati, qualora essi attuino riforme e investimenti che migliorino la resilienza e il potenziale di crescita, sostengano la sostenibilità fiscale e affrontino le priorità comuni dell’UE, come la transizione verde e digitale, la sicurezza energetica o lo sviluppo delle capacità di difesa. La disposizione riprende gli insegnamenti della pandemia, quando il NGEU ha stimolato gli Stati a

---

<sup>24</sup> F. STEINBERG – E. FEÁS, *The New European Fiscal Rules*, Critical Questions, in *CSIS.org*, 2/2/2024, in <https://www.csis.org/analysis/new-european-fiscal-rules>.

<sup>25</sup> M. BORDIGNON, *La riforma della governance economica della UE*, Audizione presso la Camera dei Deputati – Commissione Congiunta Camera e Senato, 21/5/2024.

<sup>26</sup> M. MESSORI, *New EU fiscal rules in light of contract theory: Improvements and unsolved problems*, IEP@BU Policy Brief, 1/2024, 13-14. Per un primo bilancio delle misure: A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, 2, 2024, viii.

una programmazione delle politiche<sup>27</sup>, innescando vincoli qualitativi che favorivano la crescita puntando sull'investimento in settori socialmente virtuosi dell'economia.

### **2.3. Il braccio correttivo del nuovo Patto di Stabilità e Crescita**

Per quanto riguarda il braccio correttivo, l'obiettivo principale è l'*enforcement*, nell'ottica di una maggiore credibilità della *governance* eurounitaria, mediante l'assunzione di impegni realistici e più severamente implementati.

Alla mancata applicazione dei piani finanziari-strutturali è collegata l'attivazione di una procedura per deficit eccessivo basata sul debito (*debt based Excessive Deficit Procedure - EDP*)<sup>28</sup> in caso di allontanamento dai piani finanziari-strutturali di medio termine. Nella valutazione, la Commissione e il Consiglio devono considerare un insieme di elementi, che riflettono il nuovo contesto: oltre alla gravità della deviazione e delle sfide per la sostenibilità del debito, il progresso nell'implementazione di riforme e investimenti e l'aumento della spesa per la difesa.

Le sanzioni, a loro volta, sono state ricalibrate per aumentare la loro effettività. In primo luogo, si riducono le sanzioni finanziarie, ma allo scopo di facilitarne la reale applicazione<sup>29</sup>: in passato, il rigore delle sanzioni si era tradotto, paradossalmente, in remore alla loro applicazione, per il timore dei loro prevedibili effetti politico-economici.

Anche qui, dunque, l'obiettivo è riaffermare il consolidamento fiscale: per i Paesi in maggiore difficoltà finanziaria è stato previsto l'avvio di percorsi di austerità per contenere il debito<sup>30</sup>, connotati peraltro da una persistente automaticità nell'applicazione di soglie quantitative<sup>31</sup>. L'Eurogruppo nel comunicato stampa dell'11 marzo 2024 afferma che il nuovo quadro avrebbe

---

<sup>27</sup> Sul caso italiano: M. DEGNI, *Così l'Italia è di nuovo nella gabbia del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Il Manifesto.it*, 19/3/2024, in <https://ilmanifesto.it/cosi-litalia-e-di-nuovo-nella-gabbia-del-patto-di-stabilita-e-crescita>.

<sup>28</sup> A. EISL, *How stringent would the new Stability and Growth Pact be? And for who?*, Policy Brief, 6/2023, in [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/06/PB\\_230605\\_Pacte-de-stabilite\\_Eisl\\_EN.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/06/PB_230605_Pacte-de-stabilite_Eisl_EN.pdf), 5.

<sup>29</sup> M. Minardi, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, fasc. 1/2025, p. 11.

<sup>30</sup> E. BRANCACCIO, *Il diversivo e la cambiale ai posteri*, in *Il Manifesto.it*, 22/12/2023.

<sup>31</sup> H. Oraheimo – K. Paasikallio, *Reforming the Stability and Growth Pact: Debt Reduction versus Sustainable and Inclusive Growth*, in *Common Law Market Review*, 2023, p. 1564.

portato a una contrazione del budget all'interno dell'Eurozona per il 2025<sup>32</sup>; nel caso italiano, la previsione di riduzione del debito è dell'1%<sup>33</sup>. Secondo alcune analisi, i risultati del nuovo braccio preventivo richiederanno un consolidamento fiscale anche maggiore rispetto al quadro preesistente, in quanto le più dure sanzioni previste dal braccio correttivo del Patto di Stabilità sono, allo stato, solo teoriche e non realmente applicate; di conseguenza, l'esito prevedibile sarà un minore rigore del dato normativo, ma una maggiore severità nell'*enforcement*<sup>34</sup>. Nell'immediatezza della proposta, il Commissario Gentiloni ha dichiarato apertamente che sarà una sfida garantire gli aggiustamenti dovuti senza tagliare gli investimenti e ha ipotizzato che gli investimenti sarebbero stati probabilmente appannaggio per lo più degli attori privati<sup>35</sup>.

### 3. Gli effetti della nuova *governance* nel diritto interno

Se si guarda all'impatto sull'ordinamento italiano, la riforma è stata oggetto di analisi di diverso segno. Da un lato, si sottolinea l'approccio collaborativo, con un braccio preventivo più attento al dialogo con i singoli Stati e alla *ownership* di questi ultimi sui piani di aggiustamento<sup>36</sup>; d'altra parte, si è rilevata la pregnanza dei vincoli eurounitari, che arriverebbero a comprimere eccessivamente la sovranità dello Stato, in contrasto con l'art. 11 Cost.<sup>37</sup>. In particolare, le

<sup>32</sup> EUROGROUP, *Eurogroup statement on the fiscal policy orientation for 2025*, 11/3/2024, in <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/11/eurogroup-statement-on-the-fiscal-policy-orientation-for-2025/>.

<sup>33</sup> Sul caso dell'Italia, cfr.: E. BONINI, *Italy will have to cut debt by 1 percent per year as EU approves new stability pact*, in *EUNews.it*, 20/12/2023, in <https://www.eunews.it/en/2023/12/20/eu-approves-new-stability-pact-italy-will-have-to-cut-debt-by-1-percent-per-year/>; D. GUARASCIO – F. ZEZZA, *EU fiscal rules: time to face the contradictions*, in *SocialEurope.com*, 13/12/2023, in <https://www.socialeurope.eu/eu-fiscal-rules-time-to-face-the-contradictions>. Per una visione più articolata, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione sulle implicazioni della nuova governance della UE sulle procedure nazionali di bilancio*, 5/2024, 4.

<sup>34</sup> A. EISL, *How stringent would the new Stability and Growth Pact be?*, cit., 4. Sulle questioni applicative riguardanti il nuovo Patto di Stabilità e Crescita, si veda altresì: L. PENCH, *Three risks that must be addressed for new European Union fiscal rules to succeed*, Policy Brief, 8/2024, Bruegel, 5 ss.

<sup>35</sup> Si vedano le dichiarazioni rilasciate a: T. MOLLER-NIELSEN, *Eurogroup says new fiscal rules will require public spending cuts*, in *Euractiv.com*, 12/3/2024, in <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eurogroup-says-new-fiscal-rules-will-require-public-spending-cuts/>.

<sup>36</sup> M. Minardi, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, fasc. 1/2025, pp. 7-8.

<sup>37</sup> In questa direzione: F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *ConsultaOnline*, fasc. 1/2024, 844-845. Tale posizione viene argomentata a partire dai permanenti vincoli eurounitari sui bilanci nazionali, in particolare nell'ambito del DSA e delle condizionalità previste dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita: Ivi, 848-849. *Contra* G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance*

flessibilità previste dall'UE per alcuni investimenti – nell'invarianza dei Trattati – sembrano profilare una situazione in cui «i vincoli che l'UE porrebbe agli Stati membri sembrerebbero trasferirsi da un piano meramente quantitativo ad uno anche qualitativo»<sup>38</sup>.

In un ordinamento dove la sovranità e i suoi limiti sono basati sulla democrazia e sui diritti fondamentali, la questione richiede di essere affrontata guardando a questi ultimi<sup>39</sup>. Infatti, risulterebbe scivoloso identificare potenziali eccessi a partire dall'astratta pretesa di sovranità, allorché l'impostazione costituzionale valorizza le limitazioni di sovranità funzionali all'autodeterminazione dei popoli, alla pace e alla giustizia.

Dal punto di vista del diritto interno, la riforma si pone in continuità con la revisione costituzionale dell'art. 81, approvata nel 2012<sup>40</sup>. Rispetto all'attuazione di tale disciplina normativa, uno dei mutamenti di maggior rilievo è l'ulteriore contributo dell'UE verso la programmazione pluriennale delle politiche, già avviata dapprima con i Programmi Nazionali di Riforma (PNR) e successivamente con il NGEU<sup>41</sup>. Il nuovo quadro eurounitario accresce la rilevanza della programmazione economica svolta all'inizio della Legislatura, rispetto alla votazione annuale della legge di bilancio<sup>42</sup>.

---

*economica della UE*, audizione presso le Commissioni riunite. Bilancio e Politiche UE, 14/2/2023, in <https://documenti.camera.it/leg19/documenti/COM05/Audizioni/leg19.com05.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.7380.13-06-2023-15-52-21.ppt>. Parte della dottrina ha valorizzato l'apporto degli Stati alle politiche eurounitarie, mettendo in questione la natura 'esterna' del vincolo eurounitario e discorrendo invece di procedimenti «euro-nazionali»: N. LUPO, *La costruzione del diritto dell'Unione europea e la legittimazione politica* (versione provvisoria), Relazione al XL Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, settembre 2025, 39 ss.

<sup>38</sup> F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, 33, 2022, x.

<sup>39</sup> Sul punto, si è denotato che i confronti sulla tematica si svolgono ampiamente in dialogo stretto con *expertise* tecniche non necessariamente legittimati dal circuito rappresentativo o sinanche da un paradigma di democrazia partecipativa: M. Dani, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2022, p. 631.

<sup>40</sup> Sulla compatibilità tra l'art. 81 Cost. e la nuova disciplina eurounitaria: N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2024, 173-174. In tal senso, la Corte dei conti – pur rilevando l'opportunità di alcuni aggiustamenti nel diritto interno – ha rilevato la generale compatibilità della riforma rispetto all'impianto della l. Cost. 1/2012: CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Audizione nell'ambito dell'"indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea"*, presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, maggio 2024, 8-9. Cfr. A. FRANCESCANGELI – G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in *Diritti Comparati*, 27/5/2024, 7.

<sup>41</sup> F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 33.

<sup>42</sup> CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Audizione*, cit., 10-13.

Tale innovazione nutre la capacità di visione ad ampio raggio, contrastando il progressivo indebolimento della programmazione economica pubblica e la ricerca del consenso immediato da parte delle forze politiche, che con la crescita del ‘voto di opinione’ sono state sempre più tentate di privilegiare politiche verificabili nel breve periodo dall’elettorato. Da questo punto di vista, il *nudge* eurounitario potrebbe rappresentare l’occasione per rilanciare il disegno coerente delle politiche pubbliche, capace di tradurre azioni di interesse generale – al di là delle sue visioni di parte – in obiettivi e tempistiche verificabili.

La dottrina ha evidenziato che, perché questo cambiamento espliciti appieno il suo potenziale democratico, occorre che si preveda un ruolo pregnante del Parlamento nella fase di programmazione, data la sua nuova rilevanza per l’indirizzo politico<sup>43</sup>. Si richiede, dunque, un’inversione di tendenza rispetto all’approccio emergenziale del PNRR, la cui genesi ha finito per marginalizzare il ruolo del potere legislativo<sup>44</sup>.

A favore di tale istanza democratica, la regola eurounitaria sembra altresì realizzare – rispetto al NGEU – un migliore allineamento con le ordinarie modalità di esplicazione dell’indirizzo politico nella gestione nazionale delle risorse. Infatti, il NGEU ha sollevato qualche perplessità in quanto ha avuto la pretesa di attraversare diverse Legislature, consentendo così a una Legislatura di vincolare la successiva<sup>45</sup>. Viceversa, le nuove regole provano a collegare la pianificazione alla Legislatura<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 31/2023, xiv ss.

<sup>44</sup> G. DE MINICO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2021, 32-138.

<sup>45</sup> A. VERNATA, *La Costituzione e l’Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2, 2022, 241-242. A parziale contemperamento dei timori iniziali, l’Unione Europea nel caso italiano ha mostrato flessibilità nella rinegoziazione dei piani con la nuova maggioranza, esprimendo valutazione positiva sulle modifiche al PNRR proposte dal Governo italiano e sulla concessione della quarta rata di finanziamenti alla luce delle necessità imposte dalla guerra e dal conseguente aumento dei prezzi e del tasso di interesse. Cfr. CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, Delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023, 49-50. In dottrina si veda: N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 28, 2023, iv-v.

Ciò è stato visto come sintomatico di un dialogo tra il Governo e l’UE che, al netto dei profili tecnici del DRR, è rimasto profondamente politico. In tal senso, vi è stata la sensazione che l’Unione Europea possa aver concesso maggiori margini di flessibilità per superare l’opposizione del Governo Meloni su una serie di provvedimenti: la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità, la proroga delle concessioni balneari, la *flat tax*: LAPRESSE, *Pnrr, Meloni: “Si a tagliando, valutare aggiustamenti come le nazioni serie”*, 13/9/2022, in <https://stream24.ilssole24ore.com/video/italia/pnrr-meloni-si-tagliando-valutare-aggiustamenti-come-nazioni-serie/AEgOS5zB>.

<sup>46</sup> Anche in questo caso, tuttavia, è stata rilevata un’asimmetria, in quanto l’aggiustamento risulterà maggiormente a carico dei governi futuri, in quanto le soglie minime di aggiustamento annuale previste nel braccio correttivo escludono la spesa per interessi solo fino al 2027: A. Pezzuto, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: luci ed ombre*, in [Diritto](#)

Di conseguenza, la modifica sembra considerare la necessità – contemplata come possibilità dallo stesso Regolamento 2024/1263 – che il controllo parlamentare sui Piani sia assicurato per evitare che la crescita di importanza di documenti diversi dalla legge di bilancio possa tradursi in un decentramento dell'organo rappresentativo<sup>47</sup>.

Sul piano della decisione interna, la riforma sembra non affrontare direttamente il problema di fondo che ha caratterizzato la precedente disciplina di bilancio, vale a dire lo spostamento dell'equilibrio tra legislativo ed esecutivo a favore del secondo. Rispetto a tale questione, i nuovi Regolamenti adottano dei meri correttivi, consistenti in un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle procedure di monitoraggio dei piani nazionali e di formulazione delle raccomandazioni del Consiglio<sup>48</sup>. Tuttavia, resta dubbio se tali misure siano sufficienti, se è vero che nel tempo la *governance* disegnata dai Trattati – a causa – ha determinato un accrescimento dei poteri dell'Esecutivo, interlocutore privilegiato nelle procedure eurounitarie di bilancio<sup>49</sup>.

Un ulteriore punto di attenzione circa il rapporto tra la riforma e i processi rappresentativi potrebbe risiedere nelle condizionalità, che favoriscono la flessibilità di bilancio qualora si rendano necessari investimenti diretti a sostenere una crescita compatibile con alcune priorità urgenti a livello eurounitario<sup>50</sup>. Dette regole, oltre che limitare le decisioni degli organi nazionali, mettono a rischio la ragionevolezza di queste ultime scelte in quanto la selezione delle priorità è operata *a priori* dall'UE e rispecchia solo la volontà politica di quest'ultima a tenere insieme obiettivi socio-ambientali – come il *green* e il digitale – e di difesa, che in principio seguono logiche differenti. Dunque, gli Stati godono di una flessibilità che possono utilizzare per determinate finalità, ma non per altre ugualmente rilevanti, legate, ad esempio, allo Stato sociale. Si creano dunque nuove contraddizioni nel rapporto tra la *governance* economica dell'Unione e la garanzia dei diritti

---

*bancario Tidona*, 10/11/2024, in <https://www.tidona.com/la-riforma-del-patto-di-stabilita-e-crescita-luci-ed-ombre/>; M. BORDIGNON, Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita, in *LaVoce.info*, [22/12/2023](https://www.lavoce.info/archives/103237/nasce-il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita/), in <https://lavoce.info/archives/103237/nasce-il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita/>.

<sup>47</sup> Tale tendenza è stata già rilevata, del resto, nell'approvazione annuale del bilancio, che avviene in tempi sempre più compressi e talvolta con l'uso del voto di fiducia: R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, cit., ix-x.

<sup>48</sup> C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2024, 446.

<sup>49</sup> A. FRANCESCANGELI – G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in *Diritti Comparati*, 27/5/2024, 6. Sui mutamenti della produzione normativa, in particolare di quella legislativa: F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 35-39.

<sup>50</sup> M. MINARDI, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, fasc. 1/2025, 7-8.

sociali<sup>51</sup>, in tensione con le condizioni di pace e giustizia che l'art. 11 Cost. pone alla limitazione di sovranità<sup>52</sup>: ad esempio, l'acquisto di armamenti sarebbe paradossalmente incentivato più dell'investimento nell'istruzione e nella salute<sup>53</sup>. Il rischio che si profila è dunque di una doppia lesione dell'autodeterminazione: da un lato, la limitazione all'impiego di risorse nella spesa sociale, dall'altra, l'impulso al loro investimento in iniziative belliche.

#### **4. Le incertezze della nuova *governance* economica eurounitaria**

Dalla descrizione della riforma si evince lo sforzo di tenere insieme diversi strumenti regolativi, che includono soglie quantitative, elementi di flessibilità e condizionalità. Tali previsioni rispondono in radice a valori giuridici diversi, tenuti insieme con una razionalità che è difficilmente spiegabile al di fuori di un compromesso politico «al ribasso»<sup>54</sup>. Certo, è stato osservato che un superamento definitivo dell'austerità appariva in premessa poco realistico, data la genesi della riforma<sup>55</sup>. Peraltro, gli aspetti di flessibilità introdotti risultano inevitabilmente depotenziati dalla rinnovata previsione di soglie numeriche automatiche<sup>56</sup>; tale limite compromette gli obiettivi di

---

<sup>51</sup> In tal senso, parte della dottrina profila la possibile attivazione dei 'controlimiti' nazionali, a difesa del nucleo essenziale dei diritti sociali, che potrebbero essere compressi in virtù dei vincoli del piano: C. FORTE – M. PIERONI, *Nuove regole fiscali europee e Costituzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 5/2024, 77. I vincoli sulla dinamica della spesa devono essere altresì compatibili con il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e per l'erogazione dei LEP: UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, cit., 9.

<sup>52</sup> A. GUAZZAROTTI, *La riforma del Patto di stabilità e il sadomasochismo del nuovo MES*, in *LaCostituzione.info*, 26/12/2023, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/26/la-riforma-del-patto-di-stabilita-e-i-sadomasochismo-del-nuovo-mes/>, 91.

<sup>53</sup> T. BEGHIN, cit. in E. BONINI, *Italy will have to cut debt by 1 percent per year as EU approves new stability pact*, in *EUNews.it*, 20/12/2023, in <https://www.eunews.it/en/2023/12/20/eu-approves-new-stability-pact-italy-will-have-to-cut-debt-by-1-percent-per-year/>.

<sup>54</sup> C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2024, in part., sul punto, 447.

<sup>55</sup> 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*, 8/1/2024, 7.

<sup>56</sup> A. PEZZUTO, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: luci ed ombre*, in *Diritto bancario Tidona*, 10/11/2024, in <https://www.tidona.com/la-riforma-del-patto-di-stabilita-e-crescita-luci-ed-ombre/>.

trasparenza e *accountability*, arrivando a introdurre vere e proprie contraddizioni nel complesso della riforma, con un insieme di strumenti eterogenei e difficilmente conciliabili<sup>57</sup>.

D'altro canto, ancora in tema di trasparenza, i parametri cui si tenta di ancorare l'applicazione del nuovo Patto risultano più misurabili, ma comunque incerti e opinabili: i modelli impiegati restano il frutto di scelte discrezionali, fondate su determinate assunzioni macroeconomiche e di *policy*, come tali contestabili nella scienza economica<sup>58</sup>. La DSA, ad esempio, è stata oggetto di studi che ne hanno rilevato alcune possibili distorsioni e hanno evidenziato che la sua applicazione coordinata nei diversi Stati potrebbe rivelarsi controproducente, producendo un aumento del debito maggiore del previsto e minando la fiducia di cittadini e investitori<sup>59</sup>. Ugualmente, vi è chi ricorda che il concetto di 'spesa netta' rischia di portare con sé incertezze analoghe alla precedente nozione di 'saldo strutturale', in quanto richiede comunque la determinazione di criteri capaci di distinguere tra componente strutturale e ciclica della spesa<sup>60</sup>.

Infine, rispetto al bilanciamento con i diritti fondamentali, resta intatto l'assetto dei Trattati, che nel tempo ha limitato in via generale la spesa sociale. Infatti, quest'ultima può rientrare solo occasionalmente negli ambiti di flessibilità previsti dal nuovo Patto di Stabilità, compatibilmente con le esigenze di crescita e con le specifiche priorità di 'spesa virtuosa' identificate nelle *escape clause*.

Le vicende successive alla riforma del Patto di Stabilità e Crescita confermano i rilievi appena svolti, in quanto rivelano una rigidità dei parametri numerici presenti nei Trattati, scalfibile soltanto da norme eccezionali e derogatorie, esposte alle valutazioni contingenti di politica economica emerse a cavallo della pandemia e successivamente nel contesto bellico.

<sup>57</sup> F. BRUNI, *Patto di Stabilità e (vera) Crescita*, 27/7/2023, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/patto-di-stabilita-e-vera-crescita-137336>; M. Bordignon, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *LaVoce.info*, 22/12/2023, in <https://lavoce.info/archives/103237/nasce-il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita/>.

<sup>58</sup> A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework: An assessment*, requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, January 2025, 12 ss.

<sup>59</sup> P. HEIMBERGER – L. WELSLAU – B. SCHÜTZ – S. GECHERT – D. GUARASCIO – F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules: The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios* vol. 59(5)/2024, 276 ss. Una parte della dottrina evidenzia che il nuovo impianto lascia altresì alcuni spazi di discrezionalità e opacità nell'applicazione dei parametri: E. BRANCACCIO – G. CARNAZZA – E. CARNEVALI – A. PALUMBO, *Perché Giorgetti non usa la "crepa" anti-austerità nelle regole Ue?*, in *Econopoly.ilSole24Ore.it*, 9/9/2024, in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2024/09/09/giorgetti-crepa-anti-austerita-regole-ue/>.

<sup>60</sup> G. CARNAZZA – E. CARNEVALI, *L'occasione mancata della riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *EticaEconomica.it*, 13/2/2024, in <https://eticaeconomia.it/loccasione-mancata-della-riforma-del-patto-di-stabilita-e-crescita/>.

Questi ultimi intrecci – tra stabilità dei Trattati e politiche economiche – sono evidenti se si guarda al sistema di flessibilità previsto per le spese legate alla difesa, sul modello di quelle che prima erano previste per il diverso frangente della ripresa post-pandemica. Come è noto, le misure previste dal NGEU non erano strettamente commisurate alla crisi del sistema sanitario, ma tendevano a rilanciare gli investimenti dopo la crisi economica derivata dalla pandemia, cogliendo l’occasione per rilanciare delle priorità comuni. Nella seconda metà del periodo di vigenza del NGEU, e successivamente all’approvazione del nuovo Patto di Stabilità e Crescita, il *Rapporto sul futuro della competitività europea* (cd. ‘Rapporto Draghi’) lamenta la persistente carenza degli strumenti di azione dell’UE rispetto alle sue comuni ambizioni economiche<sup>61</sup>. In particolare, il rapporto rileva che il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è frammentato in un insieme di programmi<sup>62</sup>, in cui circa il 61% delle risorse non è legato alle nuove priorità, bensì a voci tradizionali come la coesione e l’agricoltura<sup>63</sup>.

Il documento, per affrontare tali criticità, propone di rendere permanente il modello del NGEU, istituendo un sistema di finanziamento dei progetti transnazionali basato su *safe asset*<sup>64</sup> e regolato da un quadro fiscale più solido, volto a integrare in modo sistematico un rimedio originariamente emergenziale<sup>65</sup>. Al contempo, la guerra in Ucraina conduce già a una replica della sperimentazione pandemica. Infatti, sul modello del *SURE – Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* e del NGEU, l’UE ha approvato lo strumento *SAFE – Security Action for Europe* (150 miliardi di euro) per finanziare il *procurement* congiunto tra gli Stati nel settore bellico, con prestiti garantiti dal bilancio UE. Là dove la pandemia aveva consentito la sospensione e poi la modifica del precedente Patto di Stabilità, il piano *REARM EU* invoca l’applicazione coordinata della *escape clause* dal Patto di Stabilità medesimo<sup>66</sup>, che consente di escludere temporaneamente le spese

<sup>61</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe*, Report, 9/2024, 8.

<sup>62</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations*, 289.

<sup>63</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A*, cit., 64.

<sup>64</sup> *Ibidem*, 66.

<sup>65</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part B*, cit., 290. In merito, Bordignon nella sua audizione ha sottolineato l’anomalia dell’Eurozona, che presenta una Banca centrale unica con 19 politiche fiscali divergenti: M. BORDIGNON, *La riforma della governance economica della UE*, Audizione presso la Camera dei Deputati – Commissione Congiunta Camera e Senato, 21/5/2024.

<sup>66</sup> EUROPEAN COMMISSION, *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, 3/2025, 16. Cfr. Bruxelles, 22.4.2025. Cfr. anche la *Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica i regolamenti (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 e (UE) 2024/795 per quanto riguarda l’incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell’ambito del bilancio dell’UE*

militari dai calcoli del deficit, liberando fino all'1,5% del PIL nazionale. Infine, il piano prevede la possibilità di utilizzare i fondi di coesione per la spesa militare, in accordo con la Commissione.

La replica delle politiche post-pandemiche, in un contesto ben diverso dall'emergenza sanitaria, lascia esposte alcune criticità della *governance* economica dell'Unione. Infatti, il NGEU – pur rispondendo a bisogni nati prima della pandemia – si è giustificato in base a una calamità attuale e imprevedibile<sup>67</sup>. Diversamente, le politiche di spesa per il riarmo presuppongono una necessità solo potenziale – un'aggressione bellica nell'UE – e sono sbilanciate a favore di una precisa scelta su come affrontare l'eventuale rischio, vale a dire il riarmo. Senza poter qui affrontare il più ampio tema della legittimità di tali scelte, basti rilevare che sono sintomatiche di una distorsione. Infatti, la riproposizione del medesimo strumento emergenziale, peraltro senza le medesime basi giustificative, è indice della permanenza dei fattori critici indicati sopra, nell'Introduzione, dunque del fatto che sia ancora lunga la strada verso una *governance* economica trasparente, *accountable* e incentrata sui diritti fondamentali.

Soprattutto, resta ancora lontana l'idea di una politica eurounitaria che si riappropri di una progettualità politica stabilmente orientata a priorità comuni di investimento capaci di mettere al centro i diritti sociali<sup>68</sup>.

---

per attuare il piano “ReArm Europe”, COM(2025) 188 final, 2025/0103(COD). Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del “Rearm Europe”*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2025, 86-87.

<sup>67</sup> Sulla rilevanza del fattore tempo nell'emergenza: G. Di Cosimo, *Sulle limitazioni ai diritti durante l'emergenza*, in *ForumCostituzionale.it* (anche in M. Meccarelli – P. Palchetti – C. Sotis, a cura di, *Le regole dell'eccezione*, Macerata, 2011), 5-6.

<sup>68</sup> F. PIZZOLATO, *Integrazione giuridica e identità plurale dell'Unione Europea*, in *Anthopologica*, 2014, 268 ss. Da ultimo, si veda: C. BUZZACCHI, *La dimensione sociale dell'Unione Europea* (versione provvisoria), Relazione al XL Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, settembre 2025, in [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnualiAIC/2025\\_Torino/Camilla\\_Buzzacchi.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnualiAIC/2025_Torino/Camilla_Buzzacchi.pdf), 31-32; 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*, 8/1/2024, 7. Cfr. anche A. BAKKER – R. BEETSMA – M. BUTI, *The Case for a European Public-Goods Fund*, 4/3/2024, in <https://www.project-syndicate.org/commentary/public-goods-fund-could-finance-green-transition-and-ensure-fiscal-responsibility-by-age-bakker-et-al-2024-03>; *Five reasons why the EU Stability and Growth Pact needs a reset, not a make-over*, in *Left.eu*, 9/5/2023, in <https://left.eu/austerity-is-dead-long-live-austerity/>.

## 5. Conclusioni

Nel corso del lavoro si è osservato che le proposte di riforma per la governance economica dell'Unione Europea, discusse in questa sede, cercano di bilanciare flessibilità e semplificazione dei parametri normativi. Tuttavia, un'analisi approfondita suggerisce che le premesse austeritarie siano state solo parzialmente attenuate e rese maggiormente flessibili, piuttosto che completamente riconsiderate. Sebbene emerga l'attenzione a esigenze cruciali come la transizione ecologica e digitale, questa priorità non ha portato a una revisione sostanziale dei valori sottostanti alla governance finanziaria dell'UE.

Di conseguenza, la garanzia dei diritti fondamentali – specie in periodi di crisi – rimane incerta in quanto le riforme proposte non si distaccano dalle politiche austeritarie precedenti, ma puntano a rendere queste ultime più efficaci. Mentre una certa elasticità è garantita per ambiente e tecnologia, restano aperti i dubbi sulla capacità delle riforme di affrontare tutte le sfide emergenti, specialmente per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali nei tempi a venire.

Resta incerto, in conclusione, il futuro dei diritti fondamentali e del progetto stesso dell'integrazione europea, la cui longevità è minata dai conflitti sociali e territoriali che possono nascere dalla persistente attuazione delle presenti politiche. Pertanto, l'auspicio è che il passaggio in questione sia solo un primo passo verso una *governance* economica più equa, che preluda a una più ampia politica fiscale orientata ai diritti.