



18 GIUGNO 2025

Dinamiche dell'integrazione europea e  
ruolo del Governo italiano, dalla  
riforma della *governance* economica alla  
solidarietà post-pandemica: *quid novi?*

di Pietro Masala

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio"

# Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della *governance* economica alla solidarietà post-pandemica: *quid novi?*\*

**di Pietro Masala**

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio"

**Abstract [It]:** Se il processo di integrazione europea ha rafforzato i governi nazionali fin dalle origini, le dinamiche scaturite dalla pandemia di covid-19 hanno accentuato tale tendenza. Il saggio ne analizza l'impatto sul ruolo del Governo italiano: considera i rapporti di quest'ultimo con gli altri esecutivi nazionali e le istituzioni UE nel definire e perseguire priorità condivise e con il Parlamento nell'attuazione di un indirizzo politico coerente, rilevando continuità e discontinuità rispetto alle tendenze emerse nella crisi dell'UEM per una migliore comprensione.

**Title:** Dynamics of European integration and role of the Italian Government, from the reform of economic governance to post-pandemic solidarity: *quid novi?*

**Abstract [En]:** If the European integration process has generally strengthened national governments, its developments following the covid-19 pandemic have accentuated this trend. Their impact on the Italian Government is highlighted, by considering both its relationship with other national Governments and EU institutions in defining and pursuing shared priorities and its relationship with the Italian Parliament in implementing a coherent political direction. Elements of continuity and discontinuity with respect to the trends observed in the EMU crisis are identified for a better understanding.

**Parole chiave:** Unione europea, Italia, crisi (finanziaria e pandemica), Governo, condizionalità

**Keywords:** European Union, Italy, crisis (financial and pandemic), Government, conditionality

**Sommario:** 1. Integrazione europea e rafforzamento dei governi nazionali: ragioni strutturali e fattori di intensificazione dopo le recenti crisi. 2. Il ruolo del Governo italiano nella definizione delle strategie condivise e il rapporto con le istituzioni UE nella loro attuazione. 3. Il rafforzamento del Governo italiano nell'ordinamento interno in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico condizionato. 3.1. Implicazioni della ridefinizione della *governance* economica in risposta alla crisi finanziaria internazionale: gli effetti sulla procedura di bilancio e sulla produzione normativa. 3.2. Implicazioni della solidarietà post-pandemica: il PNRR come atto di indirizzo politico. 3.2.1. La struttura organizzativa *ad hoc*. 3.2.2. Gli effetti sulla produzione normativa. 4. Continuità e discontinuità (peculiarità della fase attuale). 5. Profili critici, rimedi necessari e incerte prospettive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto dall'autore nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari» che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024, nei cui atti, in corso di pubblicazione, sarà inclusa una versione più breve. L' a. ringrazia i revisori anonimi per i commenti costruttivi e gli utili consigli di cui ha tenuto conto – si augura adeguatamente – nella stesura definitiva della più estesa versione qui pubblicata.

## 1. Integrazione europea e rafforzamento dei governi nazionali: ragioni strutturali e fattori di intensificazione dopo le recenti crisi

È comunemente riconosciuto che lo sviluppo dei processi di integrazione sovranazionale ha contribuito significativamente al rafforzamento del ruolo dei governi nazionali e che tale effetto si spiega in quanto corrisponde ad esigenze oggettive, connaturate a quei processi: è l'accentuata relazionalità che li caratterizza a richiedere capacità di negoziazione e rapidità decisionale e quindi a determinare la centralità e il protagonismo degli esecutivi a scapito delle assemblee rappresentative, strutturalmente meno adeguate a soddisfare simili esigenze<sup>1</sup>.

Quanto si è osservato è valido specialmente con riferimento al processo di integrazione europea, che fin dalle sue origini ha rafforzato gli esecutivi degli Stati membri, sia per la rilevanza che la dimensione intergovernativa ha sempre rivestito nei procedimenti decisionali in seno alle Comunità europee e poi all'Unione europea (UE) sia per il particolare rapporto fra gli stessi esecutivi e le istituzioni europee. I governi nazionali, per un verso, congiuntamente determinano, attraverso il Consiglio europeo (con le figure poste al vertice del potere esecutivo), gli orientamenti su cui si basano le politiche dell'UE e altresì partecipano come attori principali, attraverso il Consiglio (e insieme al Parlamento europeo), all'approvazione degli atti legislativi in cui tali orientamenti si concretizzano. Per altro verso, essi sono, ciascuno per conto dello Stato che rappresenta, i principali e più diretti interlocutori delle istituzioni europee, garanti e responsabili davanti alle stesse del rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione<sup>2</sup>. Tale ruolo centrale degli esecutivi nell'architettura istituzionale dell'UE ha inevitabili ricadute sugli ordinamenti degli Stati membri, al cui interno la posizione del Governo risulta rafforzata in maniera corrispondente: ciò può osservarsi anzitutto sul piano della determinazione dell'indirizzo politico e della produzione normativa funzionale alla sua attuazione, nonché, di conseguenza, sul piano degli

<sup>1</sup> Per tutti, v. P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, spec. pp. 902-909.

<sup>2</sup> Per analoghi rilievi, che conducono a evidenziare come già prima delle recenti crisi l'integrazione europea sia stata un fattore di rafforzamento dell'esecutivo, particolarmente nel caso italiano, cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, spec. pp. 25 s. e p. 41. Sulle dinamiche di "europeizzazione" delle forme di governo degli Stati membri e sulle implicazioni sul piano degli equilibri istituzionali interni (a cominciare dal rafforzamento degli esecutivi e particolarmente dei loro vertici, aspetto con riferimento al quale è appropriato parlare di tendenza alla "presidenzializzazione") v., più specificamente ed esemplarmente (anche per ulteriori riferimenti bibliografici): S. FABBRINI, *Introduzione. L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in ID. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 3-33; N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 175-205 (dove è precisato che il concetto di "europeizzazione" è riferibile a ogni mutamento delle norme e delle prassi negli ordinamenti nazionali che possa ricondursi all'influenza dell'ordinamento europeo: cfr. p. 177); N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 161-188; I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 330-384.

equilibri relativi alla forma di governo, in specie per quanto attiene al rapporto fra Governo e Parlamento; e ancora sul piano degli equilibri relativi alla forma di Stato, per quanto riguarda in particolare il rapporto con le autonomie territoriali, negli Stati a struttura decentrata.

Le recenti dinamiche del processo di integrazione europea hanno ancor più accentuato la tendenza al rafforzamento dei governi. Le due gravi crisi che negli ultimi decenni ne hanno fortemente influenzato l'evoluzione – la crisi finanziaria internazionale iniziata nel 2008, che ha messo a repentaglio la stabilità dell'Unione economica e monetaria (UEM), e la più recente crisi pandemica, a un tempo emergenza sanitaria e crisi economica e sociale ancora più grave della precedente – hanno comportato o comunque favorito un accresciuto protagonismo degli esecutivi e una corrispondente marginalizzazione delle assemblee rappresentative. Più precisamente, tali effetti sono riconducibili alle strategie elaborate nell'UE in risposta alle stesse crisi. Le connesse trasformazioni dei rapporti fra le istituzioni europee e gli Stati membri hanno avuto dirette conseguenze sulla definizione dell'indirizzo politico e sulla sua attuazione nella dimensione nazionale, per quanto riguarda in particolare le politiche di bilancio, nonché, in stretta correlazione, quelle economiche e sociali: il rafforzamento della posizione dei governi nei rispettivi ordinamenti è stato funzionale a garantire l'attuazione di un indirizzo politico corrispondente alle priorità delle strategie europee in queste aree, essenzialmente di competenza degli Stati membri. Può perciò sostenersi che, se l'ordinario svolgersi del processo d'integrazione reca con sé, fin dall'inizio, alcune ragioni strutturali del rafforzamento dei governi nazionali, i suoi più recenti sviluppi, scaturiti da contesti emergenziali, abbiano arrecato fattori ulteriori che hanno intensificato tale tendenza<sup>3</sup>.

Ciò che accomuna le dinamiche originate dalle due crisi è l'introduzione, come parte essenziale delle strategie concordate per fronteggiarle, di nuovi e più incisivi meccanismi di coordinamento delle politiche nazionali in determinate aree e, in stretta connessione, l'introduzione di nuove forme di solidarietà o assistenza finanziaria, la cui attivazione presuppone il rispetto di specifici criteri di condizionalità<sup>4</sup>, implicanti obblighi di riforma dell'ordinamento interno da parte degli Stati che vi accedano. La conseguenza di tali innovazioni (espressione di una stessa logica di fondo: di rafforzata cooperazione in

---

<sup>3</sup> Con riferimento alla crisi finanziaria v. ad es. F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *Federalismi*, n. 26, 2016, spec. pp. 7-11, dove si identifica nell' "accentramento del sistema rappresentativo nell'istituzione Governo" un elemento accomunante le esperienze nazionali in area UE, come analizzate nei contributi di vari autori raccolti nel *Focus su Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, nello stesso fascicolo. Per un'analisi dell'esperienza italiana, v., se si vuole, P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, pp. 1-30. Con riferimento alla crisi più recente v. i riferimenti *infra*.

<sup>4</sup> Sulla condizionalità nell'UE e in prospettiva comparata v., fra i contributi più recenti, sinteticamente, A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, pp. 3305-3314, e quelli di altri autori che ne considerano i molteplici risvolti, nello stesso fascicolo; più estesamente, A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2023, e ID., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.

risposta all'emergenza, pur nella diversità delle finalità perseguite in ciascun contesto) è stata, in entrambi i casi, il rafforzamento dei governi nei rispettivi ordinamenti nazionali. Quest'esito è in generale favorito dal più incisivo coordinamento esercitato dalle istituzioni UE, delle quali gli stessi governi sono i diretti interlocutori; ma risulta particolarmente pronunciato in quegli Stati che effettivamente e in misura maggiore accedano all'assistenza finanziaria, dove esso è funzionale a garantire il conseguimento degli obiettivi individuati a livello sovranazionale e poi specificati mediante accordi fra le istituzioni UE e il Governo nazionale: ovvero l'attuazione di un indirizzo politico coerente con tali obiettivi, secondo la logica propria della condizionalità (semplificando per il momento<sup>5</sup>, in sintesi: un "indirizzo politico condizionato").

Per altri non trascurabili aspetti, la strategia adottata dall'UE in risposta alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di covid-19 si differenzia da quella elaborata per fronteggiare la crisi dell'UEM nel decennio precedente. Le ragioni sembrano da ricercarsi, per una parte, nelle oggettive diversità fra le due crisi, in specie quanto alle cause che le hanno determinate e alla natura dei loro effetti; per altra parte, nella sopravvenuta consapevolezza dell'esigenza di rilegittimare il processo di integrazione.

In estrema sintesi, deve ricordarsi che la crisi finanziaria internazionale ha avuto effetti fortemente asimmetrici: gli Stati membri dell'UEM sono risultati più o meno vulnerabili a seconda della situazione dei loro conti e della solidità della loro economia. La reazione concordata è consistita nella riforma della *governance* economica europea, che ha comportato il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio e l'introduzione di meccanismi di assistenza finanziaria condizionata. Tali innovazioni sono state introdotte al fine di garantire la stabilità finanziaria, individuata come obiettivo assolutamente prioritario. Negli Stati più vulnerabili, l'applicazione delle nuove forme di assistenza finanziaria ha avuto come contropartita, sulla base di accordi sottoscritti dai governi nazionali allo scopo di potervi accedere, il contenimento della spesa pubblica e particolarmente della spesa sociale; o, pur in assenza di simili accordi, la nuova *governance* ha comunque indotto o legittimato l'adozione di misure di austerità e flessibilizzazione del mercato del lavoro, in manifesta tensione con i principi di solidarietà e uguaglianza enunciati nelle Costituzioni di molti Stati membri e nello stesso diritto primario dell'UE. Lo squilibrio fra la dimensione economica e la dimensione sociale del processo di integrazione<sup>6</sup> si è così accentuato in maniera corrispondente all'aggravarsi del tradizionale deficit democratico<sup>7</sup>. In tal modo, mentre si acuiscono le

---

<sup>5</sup> Per i necessari distinguo, v. *infra*, § 5.

<sup>6</sup> Sinteticamente, v. ad es. S. GARBEN, *The Constitutional (Im)balance between "the Market" and "the Social" in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1, 2017, pp. 21-63; più estesamente, le approfondite e imprescindibili ricostruzioni di S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012 e ID., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>7</sup> Sintetizza efficacemente quanto complessivamente è accaduto la formula proposta, fin dal titolo, da C. KILPATRICK, *The Displacement of Social Europe: A Productive Lens of Inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14, 2018, pp. 62-74. Nell'ambito di una letteratura assai cospicua, espressione di un dibattito di dimensione europea, ci si limita qui a ricordare

contrapposizioni fra Stati creditori e Stati debitori, si allargavano i divari fra le condizioni di vita dei rispettivi cittadini<sup>8</sup>, finendo per generare una crisi di legittimazione dello stesso processo di integrazione: giacché nel complesso risultava notevolmente accresciuto il numero dei cittadini europei che percepivano le istituzioni dell'UE come incapaci di soddisfare i loro bisogni (quando non responsabili del peggioramento delle condizioni di vita), nonostante la responsabilità della situazione descritta fosse da imputarsi, per larga parte, a scelte compiute dai governi nazionali.

La crisi economica e sociale originata dalla pandemia di covid-19 ha invece avuto natura simmetrica: sebbene il virus abbia colpito dapprima e più fortemente alcuni Stati, la sua rapida diffusione e le misure di contenimento ovunque adottate hanno prodotto gravi conseguenze in tutta l'area dell'UE. In tale contesto i governi hanno potuto superare le contrapposizioni emerse in passato per decidere la sospensione dei vincoli finanziari derivanti dal Patto di stabilità e accordarsi sulla definizione di una comune strategia di cooperazione basata su un nuovo ordine di priorità e su una diversa concezione della solidarietà, molto più vicina a quella propria della tradizione costituzionale europea. Tale strategia ha inteso superare lo shock economico e sociale causato dalla pandemia mediante la promozione di politiche espansive e redistributive, rese possibili dall'emissione di debito comune con cui sono stati finanziati trasferimenti a fondo perduto e prestiti a tassi più vantaggiosi di quelli ordinari. Gli Stati membri, beneficiari di tali aiuti, sono stati chiamati ad attuare simili politiche mediante misure specificate in piani nazionali predisposti dai rispettivi governi e sottoposte prima all'approvazione e quindi alla vigilanza e al monitoraggio delle istituzioni europee: misure dirette a modernizzare il sistema produttivo e gli apparati amministrativi in conformità al paradigma dello sviluppo sostenibile e dunque all'insegna della transizione ecologica,

---

alcune analisi particolarmente lucide e rappresentative secondo l'opinione di chi scrive (e altresì particolarmente critiche nell'evidenziare le torsioni verificatesi e le loro implicazioni costituzionali): K. TUORI, KL. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; T. BEUKERS, B. DE WITTE, C. KILPATRICK (eds.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; L. MORENO, *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*, Península, Barcelona, 2012; A. MENÉNDEZ, *La mutación constitucional de la Unión europea*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 96, 2012, pp. 41-98; L. JIMENA QUESADA, *Social Rights and Policies in the European Union*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016; ID., *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 85-116; S. GIUBBONI, *Stato sociale, integrazione e disgregazione europea*, in P. MASALA (ed.), *La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 79-111; M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016; ID., *The European Union in Search of Solidarity*, in *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, n. 2, 2017, pp. 227-244. A queste adde, volendo, le personali riflessioni espresse in P. MASALA, *¿Qué perspectivas para el constitucionalismo social en Europa? (buscando, e intentando encender, luces en tiempos oscuros)*, in ID. (ed.), *La Europa social... cit.*, pp. 399-419.

<sup>8</sup> Sicché anche sotto tale aspetto vi è stata asimmetria: v. ad es. F. BILANCIA, *Economic crisis and territorial asymmetrical effects on the guarantee of social rights within the European Economic and Monetary Union (EMU)*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY (eds.), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Routledge, Oxford-New York, 2017, pp. 257-272; nonché P. MASALA, *Crisi della democrazia...*, cit., nelle riflessioni conclusive, con riferimento alle ripercussioni sia sui diritti sia (in stretta connessione) sul sistema delle fonti del diritto e sugli equilibri fra governi e parlamenti nazionali.



dell'innovazione e della digitalizzazione, nonché di una maggiore coesione sociale, traguardi comuni perseguiti attraverso lo strumento *Next Generation EU* (NGEU)<sup>9</sup>.

Diversi, se confrontati con quelli caratterizzanti la strategia elaborata nel decennio precedente, sono dunque gli obiettivi prioritari; la concezione e funzionalizzazione della solidarietà e della connessa condizionalità; le modalità e lo scopo del coordinamento; le implicazioni per le politiche economiche e sociali nazionali e per le condizioni di vita dei cittadini europei. Deve ritenersi che abbia contribuito a determinare una simile svolta anche la sopraggiunta consapevolezza della necessità di rilegittimare il processo di integrazione davanti agli stessi cittadini, riorientandolo verso obiettivi il cui conseguimento richiede l'attuazione di politiche finalmente dirette a soddisfare alcuni dei loro fondamentali bisogni<sup>10</sup>, e così contrastare la preoccupante ascesa dei nazionalismi e dei populismi<sup>11</sup>, che gli errori commessi durante la crisi dell'UEM avevano contribuito ad alimentare. Tale osservazione deve essere peraltro bilanciata dalla constatazione di un'ulteriore non trascurabile differenza fra le due strategie anticrisi. Le innovazioni istituzionali introdotte in risposta alla crisi dell'UEM, almeno nei loro aspetti essenziali, sono state concepite come stabili o quantomeno destinate a permanere oltre la fase dell'emergenza<sup>12</sup>. Diversamente, quanto alle innovazioni dirette a fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della pandemia (a cominciare dall'emissione di debito comune per il finanziamento di politiche espansive e redistributive) ne è stata prevista l'applicazione per un tempo limitato, senza alcuna garanzia di futuro reimpiego dinanzi a nuove situazioni di emergenza e tantomeno della possibilità che esse divengano un *acquis* consolidato, utilizzabile anche in condizioni ordinarie per rilegittimare definitivamente il processo di integrazione sulle basi di una solidarietà intraeuropea analoga a quella storicamente realizzata nella dimensione nazionale<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul “‘faticoso’ percorso” che ha condotto alla innegabile svolta (pur caratterizzata dai limiti di cui si dirà anche *infra* nel testo) rappresentata dal *Next Generation EU* e sul punto di arrivo, con particolare riferimento alle forme e concezioni di solidarietà e condizionalità alla base degli strumenti adottati per rispondere alla crisi originata dalla pandemia, v., fra gli altri, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 761-778; S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, pp. 218-221; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, n. speciale: *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 77-2013; ID., *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Annali AISDUE*, n. 6, 2021, pp. 85-127; C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti e il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 232-267; F. CROCI, *La solidarietà economica e Next Generation EU*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, Università degli studi di Bari Aldo Moro, Bari, 2023, pp. 44-59.

<sup>10</sup> In questo senso, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 134 s.

<sup>11</sup> Su tale fenomeno v., per tutti, lo studio di C.A. CIARALLI, *Populismo. Movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, anche per gli abbondanti riferimenti bibliografici che vi si possono rinvenire.

<sup>12</sup> Pur potendo essere soggette a modifiche e aggiustamenti: si pensi alle recenti riforme del MES e del Patto di stabilità e crescita.

<sup>13</sup> Si considerino le reazioni contrastanti alla raccomandazione di emettere nuovo debito comune per lo sviluppo dell'integrazione anche in ambiti diversi, contenuta nel c.d. Rapporto Draghi *sul futuro della competitività europea*, presentato il 9 settembre 2024.

Non può trascurarsi la circostanza che le recenti e innovative “forme di mutualità” introdotte per rispondere allo “stato di effettivo bisogno delle unità consociate” (le quali costituiscono peraltro solo una componente della strategia adottata in risposta alla crisi pandemica) sono state concepite come “una deroga – oggettivamente circoscritta e temporalmente limitata – alla regola cardine della stretta condizionalità, la quale resta il fulcro [...] della costituzione finanziaria europea”<sup>14</sup>.

Date tali premesse, ci si propone di evidenziare nei loro aspetti essenziali le ripercussioni della crisi più recente e dei connessi sviluppi del processo di integrazione sul ruolo del Governo italiano. Ciò richiede di considerare, per quanto sinteticamente, sia il ruolo da esso svolto a “a monte”, nella definizione delle priorità condivise del contesto post-pandemico, sia il ruolo da esso svolto “a valle”, sul piano interno, nell’attuazione di un indirizzo politico condizionato, coerente con quelle priorità. Interessa in particolare individuare i profili di continuità e discontinuità rispetto alle tendenze emerse nel contesto della crisi dell’UEM e della ridefinizione della *governance* economica, a cui seguirono, anche in Italia, politiche di austerità indotte o legittimate da peculiari forme di solidarietà condizionata. Si ritiene di poter così meglio comprendere in che misura alla nuova strategia europea, improntata a diverse priorità e a una diversa concezione della solidarietà – nondimeno anch’essa assistita da condizionalità – corrispondano cambiamenti sotto l’aspetto considerato.

## **2. Il ruolo del Governo italiano nella definizione delle strategie condivise e il rapporto con le istituzioni UE nella loro attuazione**

Gli esecutivi nazionali sono stati protagonisti anzitutto nella definizione delle strategie condivise per fronteggiare le emergenze. Come è noto, la riforma della *governance* economica fu decisa e definita nei suoi contenuti fondamentali dai governi degli Stati membri dell’UEM attraverso appositi accordi, veri e propri trattati di diritto internazionale, stipulati in alternativa alla modifica dei Trattati europei, che avrebbe richiesto un più ampio consenso e tempi più lunghi; mentre solo più limitatamente si ricorse ad atti di diritto europeo derivato. Di fronte alle gravi conseguenze economiche e sociali della pandemia è stato nuovamente decisivo l’accordo fra i governi nazionali, in seno al Consiglio europeo. In entrambi i casi, il ruolo effettivo di ciascun governo è dipeso dai rapporti di forza all’interno dell’UE, oltre che dalle peculiarità del contesto di crisi. Qual è stato dunque il ruolo del Governo italiano nell’elaborazione delle strategie concordate?

Quando la crisi finanziaria internazionale deflagrò in Europa come crisi del debito e dell’UEM, era in carica un Governo presieduto da Silvio Berlusconi, espressione di una coalizione fra i partiti dell’area di

---

<sup>14</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Crisi pandemica... cit., passim* (i virgolettati sono tratti dalla versione pubblicata con lo stesso titolo in ID., *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 263-268).



di centrodestra. L'aggravarsi della crisi nel 2011 condusse alle dimissioni di tale Governo, che da tempo aveva mostrato segni di disgregazione per tensioni interne alla maggioranza e per l'incapacità di fronteggiare la drammatica situazione in essere, e alla formazione del Governo Monti, che, sebbene composto esclusivamente da tecnici, poté almeno inizialmente contare sul sostegno di un'ampia e trasversale maggioranza parlamentare. La svolta fu determinata dall'esigenza di un esecutivo che potesse riottenere la "fiducia dei mercati"<sup>15</sup> e la "fiducia europea", necessaria a confrontarsi con sufficiente autorevolezza con i governi degli altri Stati membri e con le istituzioni UE o – sembra questa la lettura più aderente alla realtà – a offrire garanzie di buona condotta e più precisamente di solvibilità (osservanza dei vincoli, anzitutto di natura finanziaria, derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione)<sup>16</sup>.

Un insieme di ragioni – la ridotta autorevolezza (inaffidabilità e rischio di insolvenza) e l'isolamento del Governo Berlusconi nella sua fase declinante; la peculiare natura del Governo Monti; soprattutto, l'accentuata vulnerabilità dovuta all'elevato debito pubblico – limitarono la capacità dei due esecutivi italiani che dovettero affrontare la fase più acuta della crisi di negoziare efficacemente i contenuti degli accordi con cui in quel frangente fu ridefinita la *governance* economica europea. Decisivi furono i rapporti di forza interni all'UEM: il blocco degli Stati c.d. virtuosi e custodi dell'ortodossia finanziaria (egemonizzato dalla Germania) poté influire molto più degli Stati in difficoltà e imporre la propria visione anche a scapito degli interessi di questi, le cui opzioni di esercizio della sovranità risultarono limitate specialmente dove furono applicati i nuovi meccanismi di assistenza finanziaria.

La Repubblica italiana non fu fra i diretti beneficiari delle risorse erogate mediante i fondi di nuova istituzione: nessun accordo del tipo di quelli stipulati da altri Stati in difficoltà, con la specificazione delle condizioni necessarie ad accedervi, fu sottoscritto fra il Governo italiano e le istituzioni europee. Nondimeno, poco prima delle sue dimissioni il Governo Berlusconi fu il destinatario di una lettera inviata dal presidente uscente della Banca centrale europea (BCE) Trichet e dal suo successore Draghi, in cui si

---

<sup>15</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima alla nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi*, n. 23, 2011, pp. 1-8.

<sup>16</sup> In proposito v. ancora *Ibid.* e più recentemente I. RUGGIU, *Mutamenti... cit.*, pp. 342, s., dove si rileva che se in particolare il Governo Monti e poi, similmente, il Governo Draghi sono stati formati "per rispondere a esigenze di riforme avanzate dalla UE, nostro creditore", nondimeno anche nella formazione dei governi Letta, Renzi, Conte I e II e Meloni "un ruolo importante è stato rivestito dal dibattito sulle posizioni più o meno europeiste delle forze politiche", così come nella formazione dei relativi programmi "si è assistito ad una attenzione in senso adesivo o contrappositivo delle tematiche e obiettivi europei" (i quali "diventano profondamente condizionanti", posto che anche partiti come M5S e Fratelli d'Italia una volta al Governo hanno dovuto rivedere le posizioni con essi confliggenti già espresse nei loro programmi, sempre in un'ottica di "rispetto verso il nostro creditore", che si riverbera anche sul ruolo del Presidente della Repubblica, garante di tale rispetto e – si è tentati di chiosare: fideiussore o mallevadore – anzitutto nella formazione dei governi); in generale, potrebbe riconoscersi "una emergente convenzione costituzionale volta a tenere in considerazione il non dissenso dalla UE" (alla luce del noto caso della mancata nomina di Paolo Savona a Ministro del Governo Conte I e delle "reazioni degli attori politici alle crisi dei titoli causate dalle preoccupazioni dei mercati per dichiarazioni antieuropeiste di vari leader di partito"); ma anche a prescindere da ciò, "l'esistenza di una fiducia europea trova un supporto nelle stesse regole formali collegate alla manovra di bilancio, che è sottoposta al controllo e gradimento di Bruxelles" (su tale aspetto v. anche *infra* nel presente contributo).

raccomandava l'approvazione di riforme specificamente indicate e anzitutto finalizzate a contenere la spesa pubblica<sup>17</sup>. L'Italia fu in seguito fra i principali beneficiari delle iniziative adottate dalla BCE per fornire assistenza ai Paesi in difficoltà e assicurare la stabilizzazione dell'UEM e segnatamente dell'acquisto di ingenti quantitativi di titoli del debito pubblico nazionale. Di fatto, il Governo Monti e ancora gli esecutivi avvicendatisi nella legislatura 2013-2018, appoggiati da coalizioni basate su intese più o meno larghe e guidati da esponenti del Partito democratico (Letta, Renzi, Gentiloni), che operarono in un contesto ancora pesantemente segnato dalla crisi, attuarono un indirizzo politico conforme alle priorità perseguite mediante la nuova *governance* economica, come specificate in quella lettera e poi nel quadro del rafforzato coordinamento delle politiche di bilancio; o comunque il riferimento ai vincoli europei e a tali priorità fu invocato da quei governi per legittimare interventi normativi diretti a contenere la spesa pubblica (principalmente la spesa sociale) e a riformare il diritto del lavoro. L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione ad opera della l. cost. n. 1/2012, approvata in assenza di una discussione approfondita e anzi in tempi inusualmente rapidi – revisione costituzionale non imposta dal *Fiscal Compact*, per cui il principio avrebbe potuto essere recepito anche con atti di rango primario – è forse il segno più evidente della debolezza non solo del Parlamento, ma dello stesso Governo Monti e degli altri che si avvicendarono nel contesto descritto, rispetto ai partner europei più forti, alle istituzioni UE e ai mercati<sup>18</sup>.

Nell'emergenza originata dalla pandemia, il Governo italiano si trovò in una posizione almeno in parte diversa, tale per cui poté influire più efficacemente sulla definizione della nuova strategia anticrisi. Il ruolo centrale dei governi nazionali nella dimensione europea è stato confermato, in particolare, dalla genesi del NGEU<sup>19</sup>: è in sede di Consiglio e di Consiglio europeo<sup>20</sup> che essi si sono accordati per la definizione di un programma di investimenti pubblici di amplissima portata e per l'individuazione degli strumenti finanziari necessari ad attuarlo<sup>21</sup>. Il Governo Conte II, durante la fase iniziale e più acuta della pandemia, fu, con quelli di altri Stati anche di primaria importanza nell'UE, come Francia e Spagna, un soggetto proponente e attivamente partecipe nell'individuazione degli obiettivi comuni e delle modalità con cui

<sup>17</sup> Sulla lettera e sul suo significato, v. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali: qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1-18.

<sup>18</sup> La riforma costituzionale deve in ultima analisi considerarsi come una conseguenza della debolezza economica e finanziaria del Paese nel contesto in cui essa è stata approvata: cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013, pp. 22-27.

<sup>19</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica...*, cit., p. 149, in linea con N. LUPO, *La forma di governo italiana...*, cit., spec. pp. 163 ss.

<sup>20</sup> Cfr. le *Conclusioni* della riunione straordinaria del Consiglio Europeo svoltosi a Bruxelles il 17-21 luglio, EUCO 10/20. Per un commento, v. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

<sup>21</sup> F. BILANCIA, *Integrazione giuridica*, op. cit., p. 150; più diffusamente, ID., *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, pp. 41-71.

perseguirli. Come già notato, influì la natura simmetrica della crisi: un’oggettiva convergenza di interessi e la maturata consapevolezza dell’esigenza di rilegittimare il processo di integrazione permisero di superare le iniziali resistenze degli Stati “virtuosi”. Se l’Italia, colpita per prima e assai duramente dalla pandemia, attraverso il suo Governo poté dunque esercitare un ruolo più attivo (o meno subordinato), in seguito essa si è vista assegnare la quota più consistente, in termini assoluti, nella ripartizione delle risorse del NGEU<sup>22</sup>.

Dopo la crisi del Governo Conte II, fu il Governo Draghi, insediatosi nel febbraio 2021 – di nuovo un esecutivo guidato da un tecnico in grado di fornire garanzie di competenza e affidabilità agli altri Stati membri e alle istituzioni UE e sostenuto da un’ampia maggioranza trasversale, come già il Governo Monti (ma a differenza di questo composto anche da ministri espressi dai partiti) – a elaborare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in attuazione della strategia europea, a ottenerne l’approvazione nel luglio 2021 e quindi ad assumere la responsabilità della sua gestione<sup>23</sup>. Dopo le elezioni del settembre 2022, il Governo Meloni, oltre a subentrare in tale compito, ha proposto la modifica del piano, ottenendone l’approvazione nel dicembre 2023.

Né l’approvazione del PNRR nella sua prima versione né la sua rinegoziazione, e nemmeno, finora, le periodiche verifiche della sua attuazione, a cui è subordinata l’erogazione delle *tranches* dei finanziamenti richiesti, sono state contrassegnate da rilevanti criticità nel rapporto fra Governo e istituzioni UE (Commissione e Consiglio). Queste ultime svolgono un ruolo che è essenzialmente di vigilanza e affiancamento, per certi versi simile a quello esercitato nel coordinamento delle politiche di bilancio. In particolare, sembra ravvisabile un’analogia fra le procedure che sfociano nell’adozione delle raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi nell’ambito del Semestre europeo e le procedure di monitoraggio dirette a garantire il conseguimento degli obiettivi del NGEU come specificati nel PNRR<sup>24</sup>: le une e le altre sono caratterizzate da elementi di flessibilità – che rendono possibili “cedimenti nel rispetto dei limiti

---

<sup>22</sup> Ma altri Stati hanno ricevuto quote più alte in rapporto ai rispettivi PIL; inoltre il “merito” di tale assegnazione non dovrebbe attribuirsi a negoziati svolti dal Governo Conte nel luglio 2020, poiché la ripartizione è avvenuta mediante un algoritmo basato su criteri come il numero delle vittime del Covid-19 e i danni all’economia: v. P. VALENTINO, *Paolo Gentiloni: Sul PNRR non ci fu trattativa: I fondi li decise un algoritmo*, in *Corriere della sera*, 20 maggio 2024.

<sup>23</sup> Nota I. RUGGIU, *Mutamenti*, *op. cit.*, p. 343, che si è trattato di un chiaro esempio di “governo del presidente” (della Repubblica) creato “con precisi obiettivi europei”, ovvero di un “governo di servizio” – come già osservato da S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici... cit.*, p. 35 – la cui principale ragion d’essere è stata “l’obiettivo di assicurare l’erogazione dei fondi PNRR e quindi di collocarsi in Europa”. Da altri era a suo tempo stato posto in evidenza come anche la crisi di governo verificatasi nell’agosto del 2019, con il passaggio di consegne tra il Governo Conte I e il Governo Conte II, avesse fornito, in maniera diversa, un’evidente conferma dell’intreccio tra le forme di governo italiana ed europea, posto che tale crisi era stata determinata dalla diversità di linea europea delle due componenti della maggioranza “giallo-verde” e dalla situazione di stallo in cui si era trovata la Lega, vincitrice delle elezioni europee del 2019 in Italia, ma sconfitta sul piano europeo: cfr. N. LUPO, *L’intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi*, n. 28, 2020, pp. 1-23.

<sup>24</sup> Atto i cui “connotati formali e sostanziali” sono analoghi a quelli dei Piani nazionali di riforma adottati in esecuzione delle raccomandazioni *country specific* della Commissione: lo nota F. BILANCIA, *Integrazione giuridica*, *op. cit.*, p. 157.

e delle condizionalità” – ma non per questo sono sprovviste di effettività, intesa come capacità di orientare gli Stati membri attraverso un negoziato costante, un continuo processo di consultazione e confronto con i loro governi più che attraverso strumenti vincolanti<sup>25</sup>. Non era del resto formalmente vincolante la lettera inviata dalla BCE nel 2011: e tuttavia essa risultò efficace per la sua forza legittimante, accresciuta dal condizionamento prodotto dall’assistenza finanziaria di fatto assicurata. La rilevata analogia non esclude tuttavia che grazie al nuovo metodo di governo introdotto dal NGEU, che lascia ai singoli Stati non trascurabili margini di autonomia e discrezionalità nel declinare le priorità europee, l’opera di coordinamento svolta dalle istituzioni Ue possa risultare “decisamente più stringente e più efficace rispetto alle esperienze del recente passato”, in cui le *country specific recommendations* hanno avuto “seguito assai limitato” per il loro “carattere troppo burocratico economicistico ed eterodeterminato”<sup>26</sup>. Può ipotizzarsi che l’assenza di significativa conflittualità, con specifico riferimento all’elaborazione e attuazione del PNRR, sia dipesa dalla posta in gioco. L’Italia, in quanto principale beneficiaria delle erogazioni finanziate con il debito comune, è investita di una grande responsabilità, che ricade in primo luogo sul Governo, chiamato a garantirne l’efficace utilizzo per il conseguimento degli obiettivi concordati. Un fallimento italiano comprometterebbe la complessiva riuscita dell’esperimento imperniato sul NGEU, con la conseguenza che la strada intrapresa dopo la pandemia sarebbe prevedibilmente abbandonata e risulterebbe pregiudicato lo sviluppo di una più estesa solidarietà nell’UE. La consapevolezza di ciò può forse contribuire – insieme alla prudenza della Commissione nella fase che ha preceduto le elezioni europee del 2024, in attesa della ridefinizione degli equilibri politici complessivi – a spiegare la flessibilità dimostrata dalle istituzioni UE, verosimilmente preoccupate di scongiurare tale esito e quindi inclini al negoziato e al confronto piuttosto che alla rigidità.

### **3. Il rafforzamento del Governo italiano nell’ordinamento interno in funzione dell’attuazione dell’indirizzo politico condizionato**

Il comune effetto delle pur assai diverse innovazioni istituzionali introdotte nell’UE in risposta prima alla crisi finanziaria internazionale e poi alla crisi pandemica è stato il rafforzamento dei governi nazionali sul piano interno, funzionale a garantire l’attuazione di un indirizzo politico coerente con gli obiettivi delle strategie concordate fra gli stessi governi e le istituzioni europee. In linea con gli intenti già dichiarati, ci

---

<sup>25</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 16 s., con riferimento al Semestre europeo; ma, riguardo alla flessibilità nel coordinamento delle politiche di bilancio, v. già, fra gli altri, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in A. ZORZI GIUSTINIANI, R. CASELLA (a cura di), *I parlamenti nazionali nella governance economica europea. Un’analisi comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 293-318; C. DOMENICALI, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 155-180.

<sup>26</sup> Ovvero per la loro “carenza di *national ownership*”: cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi, paper*, 15 febbraio 2023, pp. 7 s.

si propone ora di comprendere se e fino a che punto le rilevate diversità fra le due crisi e fra le corrispondenti strategie europee abbiano implicato, con specifico riferimento al caso italiano, differenze anche per quanto attiene alla misura e alle modalità del rafforzamento del Governo nell'ordinamento interno. In altri termini, si tratta di porre in risalto le ripercussioni nuove e peculiari che le recenti trasformazioni dei rapporti tra UE e Stati membri, innescate dalla crisi pandemica, hanno avuto sul ruolo del Governo italiano, considerato principalmente in rapporto a quello del Parlamento<sup>27</sup>.

### **3.1. Implicazioni della ridefinizione della *governance* economica in risposta alla crisi finanziaria internazionale: gli effetti sulla procedura di bilancio e sulla produzione normativa**

Il rafforzamento della posizione del Governo nell'ordinamento interno in seguito alla crisi dell'UEM e alla riforma della *governance* economica europea può apprezzarsi soprattutto avendo riguardo ai due ambiti della procedura di bilancio e della produzione normativa.

Se a livello europeo (UEM) l'obiettivo della stabilità finanziaria è stato perseguito mediante un più stretto coordinamento delle politiche nazionali, l'effetto più evidente nell'ordinamento italiano è consistito nell'approvazione della l. cost. n. 1/2012, che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio limitando le possibilità di ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e delle autonomie territoriali. Non solo il Parlamento si è autolimitato in tal modo (e che ciò possa considerarsi opportuno, data l'entità del debito, non rileva ai fini dell'analisi svolta), ma l'inquadramento della sessione di bilancio nel calendario comune di bilancio (Semestre europeo) ha complessivamente rafforzato la posizione del Governo, in specie per quanto riguarda la determinazione del contenuto finale della legge di bilancio. Quest'ultima, con l'attuazione della novella costituzionale ad opera della legge rinforzata n. 243/2012, ha visto peraltro cambiare la propria natura e ampliarsi il proprio oggetto, poiché da legge meramente formale è divenuta legge in senso materiale, mediante la quale è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese: così assorbendo dal 2016, quando la riforma ha iniziato ad applicarsi anche sotto tale aspetto, i contenuti dell'abolita legge di stabilità.

In linea di principio, l'art. 81 Cost. continua ad assegnare un ruolo preminente al Parlamento: come già prima della riforma, pur riservando l'iniziativa della legge di bilancio al Governo, attribuisce alle Camere, in funzione di controllo, il potere di approvazione, implicante anche quello di emendare la proposta

---

<sup>27</sup> Non potranno qui considerarsi i rapporti fra Stato e autonomie territoriali, ma molti hanno evidenziato gli effetti di accentramento e rafforzamento del Governo anche in quest'ambito: per tutti, v. M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul piano delle autonomie territoriali*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 143 ss. Per una valutazione d'insieme v. C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 325-340, nel solco dei contributi raccolti nello stesso fascicolo.

governativa<sup>28</sup>. Tuttavia la posizione del Governo si è rafforzata rispetto a quella del Parlamento (più di quanto non fosse già avvenuto per effetto di precedenti interventi del legislatore nazionale e in via di prassi), poiché la sessione di bilancio si è venuta a configurare come un tipico “procedimento parlamentare euronazionale”<sup>29</sup>. In quest’ultimo, il Governo riveste il ruolo di interlocutore principale delle istituzioni europee, responsabile del rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita e del seguito dato alle indicazioni contenute nelle raccomandazioni specifiche per Paese, formulate dal Consiglio con riferimento al Programma nazionale di riforma presentato annualmente, unitamente al Programma di stabilità: documenti che sono parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF), fondamentale strumento di raccordo fra la programmazione nazionale e gli obiettivi fissati a livello europeo. Lo svolgersi del ciclo della programmazione produce perciò un condizionamento dell’attività del Parlamento, che, pur competente ad approvare il DEF mediante risoluzione, di fatto tende a non modificare o integrare significativamente il testo presentato dal Governo, risultato delle negoziazioni svolte con le istituzioni UE, oltre che con le autonomie territoriali<sup>30</sup>. Non sono sufficienti a compensare questo effetto altre innovazioni mediante le quali si è preteso di rafforzare il ruolo del Parlamento<sup>31</sup>: non lo è, in particolare, l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, poiché, sebbene rappresenti un “tentativo di agevolare la funzione parlamentare di controllo”, comporta che valutazioni altrimenti spettanti alle Camere siano svolte da tale organo tecnico indipendente, col rischio che il ruolo di quelle risulti paradossalmente più marginale<sup>32</sup>.

In aggiunta, la prassi parlamentare relativa alla discussione e all’approvazione della legge di bilancio, come consolidatasi dopo l’entrata in vigore della riforma (in continuità con quelle relative all’approvazione della legge finanziaria e della legge di stabilità), fa registrare un ruolo preponderante del Governo: la caratterizzano gravi forzature procedurali e in particolare il sistematico ricorso alla questione di fiducia, posta su un maxi-emendamento governativo che accorpa in un unico articolo la prima sezione dell’atto, contenente le disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata e di spesa<sup>33</sup>. Nonostante la gravità di tali forzature sia stata denunciata dalla dottrina e rilevata dagli organi di garanzia<sup>34</sup>, questi non sono stati capaci di arginarle efficacemente. Sicché il loro ripetersi contribuisce a fondare la valutazione

<sup>28</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda...*, cit., p. 17. Più diffusamente, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.

<sup>29</sup> Poiché disciplinato da un intreccio di fonti europee e nazionali e poiché vi partecipano istituzioni europee e nazionali: cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri...*, cit., p. 260.

<sup>30</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda*, op. cit., pp. 23-26.

<sup>31</sup> Su cui v. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali...*, cit., pp. 28 ss.

<sup>32</sup> G. DI COSIMO, *Chi comanda*, op. cit., p. 29.

<sup>33</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 30-32; e, con riferimento al periodo 2016-2019, nel quale ha iniziato a applicarsi l’art. 15, l. n. 243/2012, che ha ridefinito il contenuto del bilancio dello Stato, N. LUPO, *La sessione di bilancio...*, cit., p. 268.

<sup>34</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019.



complessiva per cui, nel settore della finanza pubblica, la tendenza al rafforzamento del Governo prevale su quella alla valorizzazione del ruolo del Parlamento<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda il secondo ambito, quello della produzione normativa, rileva anzitutto la circostanza già evidenziata che, sebbene l'Italia non sia stata destinataria di aiuti finanziari secondo modalità assistite da condizionalità esplicita, implicanti l'assunzione di obblighi formalizzati in appositi accordi, essa abbia ricevuto assistenza nella forma di acquisti di ingenti quantitativi di titoli di Stato da parte della BCE. Non è certo casuale che il programma di riforme raccomandate nella lettera sopra ricordata sia stato sostanzialmente realizzato dai governi succedutisi nell'arco di due legislature, mediante un uso dei loro poteri normativi corrispondente alle indicazioni con essa fornite. Più in generale, l'indirizzo politico è stato coerente con gli obiettivi definiti nella cornice della nuova *governance* economica, con riflessi specialmente sulla legislazione in materia sociale e di lavoro. L'accresciuto protagonismo del Governo e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento sono evidenziati dalle modalità degli interventi riformatori nei due settori: il confronto con le modalità con cui riforme pur orientate a conseguire analoghi obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di flessibilizzazione del mercato del lavoro erano state adottate nei due decenni precedenti permette di osservare un vero e proprio salto qualitativo, all'interno di un quadro complessivo contrassegnato dall'accresciuto ricorso alla decretazione d'urgenza, di fatto impiegata come strumento ordinario di legislazione, e da ulteriori e ricorrenti abusi, fra cui il frequente ricorso alla questione di fiducia, spesso in combinazione con maxi-emendamenti<sup>36</sup>.

Gli abusi, più o meno esplicitamente giustificati con riferimento alla crisi e all'esigenza di rispetto dei vincoli europei, sono stati solo limitatamente arginati dalla Corte costituzionale. La reazione più significativa è consistita nella giurisprudenza per cui nell'eterogeneità fra gli emendamenti inseriti con legge di conversione e i contenuti originari del decreto-legge è ravvisabile una fattispecie di evidente carenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., e quindi un vizio di costituzionalità di entrambi gli atti<sup>37</sup>. Ma il nuovo orientamento si è rivelato poco incisivo, anche perché la Corte si è mostrata indulgente

---

<sup>35</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda*, op. cit., p. 33. Similmente, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 177, riscontra “una assoluta primazia dell'Esecutivo e una «ghettizzazione» del Parlamento nella dinamica delle fonti dei bilanci pubblici”.

<sup>36</sup> Per economia espositiva rinvio a P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 189-225. Sinteticamente v., fra gli altri, G. DI COSIMO, *Chi comanda*, op. cit., pp. 57-78; A. CARDONE, *Sistema delle fonti...*, cit., pp. 196 ss., anche per ulteriori riferimenti.

<sup>37</sup> Corte cost., sentt. nn. 22/2012 e 32/2014. Si ricordi inoltre l'orientamento per cui non può ammettersi l'uso della decretazione d'urgenza per “riforme di sistema”: cfr. Corte cost., sent. n. 220/2013, sulla “riforma delle Province” del Governo Monti.

nell'applicarlo, ritenendo sufficiente a garantire il rispetto del requisito dell'omogeneità anche soltanto la comune finalità perseguita<sup>38</sup>.

### 3.2. Implicazioni della solidarietà post-pandemica: il PNRR come atto di indirizzo politico

Nel contesto di crisi economica e sociale originato dalla pandemia, il ruolo del Governo nell'ordinamento interno è risultato rafforzato anzitutto sul piano della determinazione dell'indirizzo politico: l'esecutivo è stato il principale responsabile dell'elaborazione delle fondamentali scelte espresse nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, sebbene queste siano state oggetto di confronto parlamentare (nonché con le autorità regionali e locali e con altri portatori di interessi)<sup>39</sup>, si è osservato che la complessità del documento non ha permesso che le Camere esercitassero “un ruolo attivo sufficiente, oltre la mera approvazione”<sup>40</sup>; sebbene per alcuni tale ruolo non sia stato trascurabile, in specie se confrontato con quello di altri Parlamenti<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 251/2014.

<sup>39</sup> La proposta del Governo è stata sottoposta all'esame del Parlamento, dove si sono svolte audizioni e consultazioni con i portatori di interessi, e della Conferenza Stato-Regioni. Dopo le consultazioni su una prima versione approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, il piano riveduto dal Governo è stato presentato alle Camere il 25 aprile, dove nei due giorni successivi è stato oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio, sulle quali ciascuna Camera ha approvato una propria risoluzione; il Governo ha quindi disposto la trasmissione del testo definitivo alla Commissione europea il 30 aprile e di nuovo alle Camere il 4 maggio.

<sup>40</sup> F. BILANCIA, *Integrazione giuridica*, op. cit., p. 159, in linea con A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi*, n. 18, 2021, pp. 236 s., e con G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2021, pp. 122 s.

<sup>41</sup> Cfr., in questo senso, V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA, *Introduzione*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 9-23, dove si rileva in particolare (pp. 12 s.) che il Parlamento italiano (verosimilmente anche per la consapevolezza della rilevanza degli impegni assunti dal Paese e della loro capacità di “condizionare[...]parte importante delle politiche legislative, orientando fortemente i lavori parlamentari, sottoposti a rigide scadenze”) “si è impegnato più degli altri Parlamenti nella fase di elaborazione del Piano (e prima ancora delle sue linee guida iniziali), attraverso un'intensa attività conoscitiva e di indirizzo”: ciò è affermato sulla scorta specialmente di quanto nello stesso volume emerge dalle analisi di E. GRIGLIO, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata* (pp. 83-112) e di E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR* (pp. 113-135: cfr. spec. p. 133, dove si rileva come “il Parlamento italiano sia stato l'unico ad essere coinvolto in tutte le fasi di predisposizione del PNRR: elaborazione delle linee guida iniziali; elaborazione della proposta di Piano; predisposizione delle linee guida finali”); nonché di A.M. ACIERNO, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, (pp. 53-79). Le stesse analisi (ma in senso analogo cfr. ad es. anche A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2022, p. 246) inducevano, nel medesimo volume, A. PALANZA, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR. Conclusioni e prospettive* (pp. 163-182), a sottolineare “la molteplicità, l'intensità e la qualità delle procedure che innervano il versante della partecipazione parlamentare alla formazione e alla prima attuazione del PNRR” e a rimarcare come, a differenza di quanto avveniva in altri Stati membri dell'UE, “queste procedure avvolgono e accompagnano costantemente il procedimento, che per sua natura si svolge tra esecutivi e all'interno dell'esecutivo”: di modo che – l'a. poteva ancora affermare – la “fisarmonica parlamentare interagisce con la società, costruisce lo scenario della politica nazionale e il quadro della politica generale nel dialogo con il governo” (cfr. pp. 177 s.). Maggiori criticità sono emerse nella fase successiva, sia sul piano del disegno della governance preposta all'attuazione del PNRR (come si evidenzia anche *infra* nel § 3.2.1) sia sul piano dell'efficienza ed incisività del controllo relativo alla stessa attuazione, come si rilevava già in E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva...*, cit., dove si constataba come quello del PNRR e degli strumenti introdotti per il suo monitoraggio fosse stato un “esame decentrato [...] che ha condotto ad un lavoro molto dispendioso e frammentario” e conseguentemente si raccomandava, anche alla luce delle esigenze di celerità ed elasticità imposte dai

La predisposizione di un piano nazionale era condizione necessaria per l'accesso ai fondi del NGEU nel periodo 2021-2026 e, conformemente al procedimento previsto dalla normativa europea<sup>42</sup>, il PNRR elaborato dal Governo Draghi è stato sottoposto alla valutazione della Commissione, per essere approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021<sup>43</sup>. In seguito alla parziale rinegoziazione dei suoi contenuti fra il Governo Meloni e la Commissione, il piano è stato modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023.

Il PNRR costituisce un atto di indirizzo politico di portata molto ampia e molto dettagliato: al punto che l'indirizzo politico nazionale, per il periodo 2021-2026, specialmente per quanto riguarda le scelte relative all'economia e agli apparati amministrativi, risulta essenzialmente assorbito dagli impegni assunti con questo documento, che prevede un complesso sistema di progetti e interventi diretti a conseguire le finalità del NGEU<sup>44</sup>. Il Governo è responsabile davanti alle istituzioni UE, in primo luogo, di assicurare la coerenza dei contenuti del piano nazionale con quelli del programma europeo; in secondo luogo, di assicurarne l'attuazione: e ancora più rilevanti delle modalità di approvazione del PNRR, nel determinare il rafforzamento dell'esecutivo, sono le modalità previste e applicate a tale scopo. Per un verso, lo stesso piano ha attribuito al Governo la diretta responsabilità di importanti interventi di riforma, prevedendone l'attuazione mediante suoi atti normativi. Per altro verso, anche in assenza di un'esplicita previsione del piano, l'esigenza di garantirne la tempestiva ed efficace attuazione è stata posta a fondamento di decreti-legge che, nel definire la “*governance*” a ciò preordinata, hanno riservato al Governo una posizione preminente; oppure ha potuto essere invocata quale giustificazione di modalità di esercizio della funzione

---

ritmi stretti imposti dall'attuazione del Piano, la soluzione di individuare “una sede parlamentare *ad hoc*”, possibilmente “nella forma di una Commissione bicamerale, che funzioni da punto di raccolta e di raccordo del prezioso lavoro conoscitivo e di indirizzo svolto a livello delle singole Commissioni permanenti e che costituisca anche un luogo di confronto e di congiunzione con i legislativi regionali” (cfr. pp. 133 s.). Analoga raccomandazione era formulata, nel medesimo volume, da V. LIPPOLIS, *Il controllo parlamentare nelle situazioni eccezionali: meno momenti rituali, più incisività* (pp. 159-162). Ad oggi, essa è rimasta inascoltata (l'iter di un d.d.l. per l'“Istituzione di una Commissione Parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del PNRR e del PNC” presentato da alcuni senatori del gruppo del Movimento 5 Stelle il 6 agosto 2024, A.S. n. 1218, non è andato oltre l'assegnazione alla Commissione Bilancio del Senato), tanto che più recentemente la rinnova L. GULLO, *Il ruolo del Parlamento nella fase di attuazione e controllo del PNRR*, LUISS School of Government, working paper, n. 1, 2024, pp. 1-18, a conclusione di un'analisi che sembra sostanzialmente confermare il permanere delle criticità già rilevate. Si segnala inoltre, sempre in un'ottica di efficienza e risparmio dei tempi, la raccomandazione di rendere più strutturata la condivisione di informazioni tra le Commissioni permanenti delle due Camere, la quale implicherebbe anche la condivisione dei calendari, anche per promuovere sempre più una programmazione legislativa comune tra Parlamento e Governo: cfr. *Ibid.*, pp. 17 s., in linea con L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano di ripresa e resilienza*, in *Consulta online*, n. 2, 2022, p. 529; e con E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>42</sup> Cfr. reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza, nonché il reg. delegato della Commissione che lo integra stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

<sup>43</sup> Sulla genesi del PNRR italiano v., più dettagliatamente, L. FIORDELMONDO, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare...*, *cit.*, pp. 23-33.

<sup>44</sup> Su struttura e contenuti del Piano v. sinteticamente, fra gli altri, A. PIANA, *Il PNRR e la prima fase di attuazione*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare*, *op. cit.*, pp. 35-52.

normativa che ne esaltano il ruolo, quando non ha costituito il pretesto per il compimento di abusi: sebbene non nuovi, questi ultimi possono essere più agevolmente perpetrati, con variazioni anche inedite, suggerite o ispirate dalle peculiarità del nuovo contesto in cui l’attuazione del PNRR è priorità indiscussa.

### 3.2.1. La struttura organizzativa *ad hoc*

Come è stato efficacemente osservato, la gestione del PNRR, data la sua complessità, ha comportato “la necessità di predisporre una adeguata rete di uffici ed amministrazioni *ad hoc* con l’intento di garantire una resa dei processi decisionali rapida ed efficace” e da ciò è derivato “il consolidamento sul Governo, piuttosto che sul Parlamento, e sullo Stato, piuttosto che sulle Regioni e gli enti locali – anche laddove diretti beneficiari delle misure e dei finanziamenti – della regia nella gestione delle risorse”. Di questa speciale struttura organizzativa il Governo si avvale in quanto è responsabile della distribuzione dei finanziamenti e dei controlli per il rispetto delle procedure, dei vincoli di utilizzo e delle tempistiche, al duplice fine di assicurare “l’adeguatezza e la sostenibilità delle capacità di azione e di spesa” e “un’unitaria interlocuzione con la Commissione europea in relazione ai controlli sul rispetto di traguardi, obiettivi e condizioni dell’impiego delle risorse”<sup>45</sup>.

La scelta di istituire nuovi organi appositi senza emendare la l. n. 400/1988 è stata compiuta dallo stesso Governo: la “*governance*” del PNRR è stata definita dall’Esecutivo Draghi per mezzo del decreto-legge n. 77/2021, che ha individuato tali organi, specificandone la composizione, le funzioni, i rapporti reciproci e quelli con altri organi dello Stato e con le autonomie territoriali. La prima parte del provvedimento, nel disciplinare il “Sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio e controllo del PNRR” (artt. 1-11), ha attribuito compiti rilevanti anzitutto a specifiche strutture radicate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)<sup>46</sup>.

Fulcro del sistema è la Cabina di regia per il PNRR, presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla PCM competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Le sono conferiti “poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR”: per cui, fra l’altro, elabora indirizzi e linee guida per l’attuazione del piano, anche con riferimento ai rapporti con diversi livelli territoriali; esamina i profili di criticità segnalati dai Ministri; effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi e il monitoraggio di quelli che richiedono adempimenti normativi; aggiorna periodicamente il

<sup>45</sup> F. BILANCIA, *Integrazione giuridica*, op. cit., pp. 136 s.

<sup>46</sup> Sulla struttura organizzativa introdotta e disciplinata per mezzo del d.l. n. 77/2021, v. specificamente, fra gli altri, G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare...*, cit., pp. 137-158, dove fra l’altro si sottolinea il rafforzamento della PCM.

Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi; promuove il coordinamento fra i diversi livelli di governo e propone l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 12, d.l. n. 77/2021<sup>47</sup>.

Altri organi, istituiti anch'essi presso la PCM, svolgono funzioni ausiliarie: una Segreteria tecnica, incaricata di supportare la Cabina di regia nell'esercizio delle sue funzioni<sup>48</sup>; e una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione<sup>49</sup>. Il d.l. n. 77/2021 istituiva inoltre, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), un Servizio centrale per il PNRR, titolare di rilevanti funzioni di coordinamento operativo e di monitoraggio e designato quale "punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR" ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241<sup>50</sup>.

L'aver affidato la gestione del PNRR a una simile struttura organizzativa, derogatoria rispetto a quella ordinaria per il periodo 2021-2026, ha comportato un evidente rafforzamento del ruolo del Governo e, fatte salve le pur rilevanti attribuzioni del MEF e della RGS, specialmente della PCM: rafforzamento che appare tanto più significativo qualora di nuovo si consideri che nello stesso periodo l'indirizzo politico è per larga parte conformato agli impegni assunti con il PNRR, alla cui attuazione essa è preordinata; e ancora che, contro gli auspici espressi da una parte della dottrina<sup>51</sup>, non è stato previsto nessun tipo di coinvolgimento del Parlamento, nemmeno attraverso la partecipazione di rappresentanti delle forze politiche, nel disegno della Cabina di regia<sup>52</sup>. Tale effetto, solo limitatamente bilanciato da obblighi di informazione e consultazione del Parlamento<sup>53</sup>, dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza delle Regioni alle sedute della Cabina di regia<sup>54</sup>, dalla partecipazione di Regioni, enti locali e

---

<sup>47</sup> Art. 2.

<sup>48</sup> Art. 4.

<sup>49</sup> Cfr. art. 5, per cui tale organo, basandosi sulle segnalazioni della Cabina di regia relative alla necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione, individua gli ostacoli derivanti dalle normative vigenti e propone rimedi; coordina l'elaborazione di proposte "al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione"; cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie per la razionalizzazione e revisione normativa; promuove "iniziative di sperimentazione normativa".

<sup>50</sup> Art. 6.

<sup>51</sup> G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in *Federalismi*, n. 4, 2022, p. 378.

<sup>52</sup> Lo rileva E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva...*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>53</sup> Cfr. art. 2, co. 2, lett. (e, per cui ogni sei mesi la Cabina di regia trasmette alle Camere una relazione sullo stato di attuazione del PNRR. L'art. 9-bis, d.l. n. 152/2021 ha previsto che insieme sia trasmessa "una nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento"; e che il Governo, qualora intenda inviare alla Commissione europea una proposta di modifica del piano o la proposta di un nuovo piano (*ex art. 21, reg. UE n. 241/2021*, quando circostanze oggettive rendano in tutto o in parte impossibile la realizzazione di quello già approvato), debba prima trasmetterla alle Camere in tempo utile per consentirne l'esame.

<sup>54</sup> Quando siano esaminate questioni di competenza di una Regione o riguardanti più Regioni: cfr. art. 2, co. 3.

parti sociali a un Tavolo permanente titolare di funzioni consultive<sup>55</sup> e dall'attribuzione di funzioni di controllo alla Corte dei Conti<sup>56</sup>, si è accentuato dopo l'insediamento del Governo Meloni.

Il nuovo esecutivo, che annovera un Ministro (senza portafoglio) per gli Affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, è ripetutamente intervenuto, sempre mediante decreto-legge, per modificare la descritta *governance*, la quale è stata ancor più accentrata nella PCM, con conseguente ridimensionamento del ruolo del MEF. Il d.l. n. 13/2023 ha istituito una Struttura di missione presso la PCM, incaricandola di “assicura[re] il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano”; di “assicura[re] e svolge[re] le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e i traguardi concordati a livello europeo”; di sovrintendere all'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o modifica ai sensi dell'art. 21, reg. UE n. 241/2021; nonché, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR (già Servizio centrale), di verificare la coerenza della fase di attuazione rispetto agli obiettivi programmati (potendo se del caso definire misure correttive) e assicurare lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e pubblicità<sup>57</sup>.

Deve inoltre ricordarsi come un emendamento governativo inserito in sede di conversione del d.l. n. 44/2023 abbia escluso che i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR possano essere soggetti al controllo concomitante della Corte dei conti, consentendo il solo controllo successivo previsto dall'art. 7, d.l. n. 77/2021<sup>58</sup>; e come il d.l. n. 19/2024, attribuendo alla Struttura di missione un potere ispettivo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni (sia pure ai soli fini di verifica dello stato di attuazione del PNRR), abbia suscitato le critiche della stessa Corte, che ha ritenuto tale potere “non coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall'art. 95 Cost. alla PCM” e segnalato i risvolti specialmente problematici in caso di suo esercizio nei confronti di Regioni o enti locali, data l'incidenza sul principio costituzionale di autonomia<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Anch'esso istituito presso la PCM e titolare altresì di funzioni di segnalazione “collaborativa” per una più efficace e celere attuazione degli interventi: cfr. art. 3, d.l. n. 77/2021. Tale previsione ha peraltro reso ancora più evidente il mancato coinvolgimento del parlamento nelle fasi di monitoraggio del Piano: in tal senso, cfr. E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva*, op. cit., p. 123.

<sup>56</sup> Cfr. art. 7, per cui la Corte esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, co. 4, l. n. 20/1994, oltre a riferire almeno annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

<sup>57</sup> Art. 2.

<sup>58</sup> Cfr. l. n. 74/2023, che ha inserito nell'art. 1, d.l. n. 44/2023 il co. 12-*quinquies*, modificativo dell'art. 22, d.l. n. 76/2020. Sulle critiche generate da tale emendamento, espresse anche dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, v. A. CARAPELLUCCI, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in *Questione giustizia*, 14 giugno 2023.

<sup>59</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, del. n. 9/2024, recante *Memoria* per l'esame del d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 19/2024, pp. 15 s., con riferimento alla previsione dell'art. 4, co. 1, lett. b) del d.l. (non modificata sul punto dalla l. n. 56/2024, di conversione).



### 3.2.2. Gli effetti sulla produzione normativa

Il PNRR non si limita a indicare dettagliatamente riforme e interventi, ma altresì indica le specifiche tipologie di atto da impiegare per la loro realizzazione: pretende così di incidere non solo sui contenuti della produzione normativa, ma sulle stesse modalità di esercizio della funzione normativa. In primo luogo da ciò deriva il suo “forte impatto” sul sistema delle fonti del diritto e in concreto, data la “frequente opzione a favore degli atti normativi del Governo”, il rafforzamento di quest’ultimo anche sotto tale aspetto: poiché le indicazioni contenute nel piano generano comunque un impegno al cospetto della Commissione, anche quelle mediante le quali è esercitata tale opzione devono ritenersi dotate di un “alto tasso di prescrittività”<sup>60</sup>. In ogni caso, esse svolgono la funzione di legittimare interventi dell’esecutivo<sup>61</sup> e, alla luce del seguito che hanno avuto, deve prendersi atto della loro sostanziale vincolatività<sup>62</sup>. Deve inoltre considerarsi che, anche nei casi in cui il PNRR prevede che determinate misure siano adottate con atto del Parlamento (in particolare con legge delega), il giudizio sulla loro idoneità risulta “attratto entro il sistema dei raccordi fra Governo, Commissione e Consiglio previsti dal Regolamento Recovery”<sup>63</sup>: sicché, anche alla luce dei limiti temporali indicati per l’approvazione delle stesse misure, ne risulta una “ridefinizione dei confini” – evidentemente ristretti – della delibera parlamentare, sottoposta a “valutazione esterna”<sup>64</sup>.

Al di là di quanto è previsto nel piano, rileva che, in nome dell’esigenza di darvi attuazione abbia ricevuto ulteriore impulso il ricorso alla decretazione d’urgenza e più in generale l’espansione dei poteri normativi del Governo. In tale quadro, una tendenza più specifica è rappresentata dal ripetuto uso del decreto-legge per disciplinare e modificare la governance del PNRR, oltre che per adottare una congerie di misure asseritamente finalizzate all’attuazione del piano: sicché è ormai cospicua la serie di quelli che sogliono essere denominati “decreti PNRR”.

Inoltre, si è arricchita la fenomenologia dell’eterogeneità fra decreto-legge e legge di conversione, che interessa ora anche tali provvedimenti d’urgenza: emblematica è la vicenda della conversione in legge del d.l. n. 19/2024, con posizione della questione di fiducia alla Camera e poi al Senato e l’inserimento, fra l’altro, di una controversa previsione per cui le Regioni, nell’organizzare i servizi consultoriali, “possono avvalersi [...] anche del coinvolgimento di soggetti del Terzo settore che abbiano una qualificata

<sup>60</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica*, op. cit., pp. 155 s., da cui sono tratti i virgolettati.

<sup>61</sup> Da rimarcare, ancora, come il PNRR sia “caratterizzato dalla previsione di un’imponente opera di semplificazione e delegificazione”: A. CARDONE, *Sistema delle fonti*, op. cit., p. 209.

<sup>62</sup> Ne dà conferma la lettura delle Relazioni del Governo sullo stato di attuazione del PNRR presentate al Parlamento ogni sei mesi (reperibili sul sito della Camera dei deputati), dove si indicano gli interventi normativi adottati per il conseguimento dei singoli obiettivi.

<sup>63</sup> E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 122.

<sup>64</sup> Cfr. Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, p. 18, consultabile sul sito della Camera dei deputati.

esperienza nel sostegno alla maternità”<sup>65</sup>. Più in generale, l’eterogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione – non di rado maxi-emendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia – continua ad essere un abuso ricorrente, non efficacemente arginato dalla giurisprudenza costituzionale, nonostante alcune recenti pronunce si segnalino per aver criticamente evidenziato l’impatto del ricorso incontrollato alla decretazione d’urgenza sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare ed affermato principi diretti a tutelare la posizione e il ruolo politico e legislativo del Parlamento<sup>66</sup>; né dai ripetuti ammonimenti del Presidente della Repubblica<sup>67</sup>.

Con specifico riferimento alle leggi di bilancio, anche nel periodo 2020-2024 è risultata confermata la prassi caratterizzata dalle consuete forzature: per cui l’esame svolto in quella delle due Camere presso la quale il Governo, ogni anno nel rispetto del tradizionale criterio di alternanza, presenta la propria proposta, immancabilmente si conclude con l’approvazione della questione di fiducia, posta su maxi-emendamento che accorpa gli articoli della prima sezione, seguita dall’approvazione dello stesso testo, senza modifiche e quasi sempre previa posizione della questione fiducia, da parte dell’altra Camera<sup>68</sup>. Ma la prassi del c.d. “monocameralismo alternato” – o piuttosto “bicameralismo dimezzato”<sup>69</sup> – con conseguente compressione del dibattito parlamentare (ed eventuale abbinamento con le altre pratiche

---

<sup>65</sup> Cfr. art. 44-*quinquies*, d.l. n. 19/2024, come conv. ex l. n. 56/2024, che discutibilmente ricollega tale previsione alla Missione 6, Componente 1, del PNRR.

<sup>66</sup> Non basta a far primavera una rondine come la pur apprezzabile e “necessaria” sent. n. 146/2024, che ha riaffermato e applicato l’orientamento già enunciato nella sent. n. 22/2012, ma soprattutto l’ha rafforzato affermando, in termini generali, che il ricorso allo strumento della decretazione d’urgenza, pur essendo affidato all’autonoma scelta politica del Governo, risulta tuttavia assoggettato a precisi “limiti costituzionali” e a “regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia dell’opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche”; e altresì che il ruolo di propulsore dell’indirizzo politico assunto dal Governo “non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)” e dev’essere esercitato “nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari”. Sulla decisione v. almeno: F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l’equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi*, n. 22, 2024, pp. 73-85. Merita di essere ricordato anche un *obiter dictum* contenuto nell’ord. n. 30/2024, nel quale la confluenza tra decreti-legge è stata qualificata come una tecnica di produzione normativa “tortuosa” e “frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all’intelleggibilità dell’ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell’applicazione concreta della legge”.

<sup>67</sup> In messaggi indirizzati ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio nelle ultime due legislature. V. ad es. il comunicato del 24 febbraio 2023 (consultabile sul sito della Presidenza della Repubblica), emesso dopo la promulgazione della l. n. 14/2023, di conversione del d.l. n. 198/2022, “milleproroghe”, con richiamo a Corte cost., sent. n. 245/2022 dove era stata ribadita la “emendabilità limitata” del decreto-legge.

<sup>68</sup> Unica parziale eccezione è stata la l. n. 213/2023: alla Camera, l’approvazione senza modifiche del testo trasmesso dal Senato è avvenuta senza ricorso alla questione di fiducia; poiché tuttavia in Senato questa era stata posta su maxi-emendamento presentato dal Governo, non può riconoscersi una reale inversione di tendenza.

<sup>69</sup> Prendo in prestito e faccio mia l’efficace formula alternativa (che mi sembra avere il pregio di meglio evidenziare l’effetto riduttivo del ruolo del Parlamento) proposta da A. PIACENTINI VERNATA nella relazione principale dello stimolante seminario su *Abuso delle categorie dell’emergenza e compressione degli spazi del Parlamento* svoltosi a Pescara il 27 maggio 2025 (con la partecipazione di F. BILANCIA in qualità di *discussant*), nell’ambito del ciclo di seminari su *Temi e problemi del diritto pubblico contemporaneo* (aprile-giugno 2025) organizzato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell’Università “G. d’Annunzio”.

distorsive già menzionate) si è estesa ormai da tempo, divenendo sempre più ricorrente, all'approvazione delle altre leggi, non ultime quelle di conversione dei decreti-legge.

Il risultato complessivo, in continuità e progressione rispetto a tendenze riscontrate già prima della crisi finanziaria internazionale, accentuatesi nel contesto di questa e poi durante la recente emergenza sanitaria, è una ridefinizione dei rapporti di forza tale per cui il Governo vede decisamente espandersi il proprio ruolo a scapito del Parlamento (e delle Regioni)<sup>70</sup> e per cui si assiste a un'ulteriore perdita di prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti<sup>71</sup>. Tale accentuata deriva non ha peraltro impedito gravi ritardi nell'attuazione del PNRR<sup>72</sup>, i quali sono da imputarsi non certo ad ostacoli (non) frapposti dal Parlamento (il cui ruolo nella definizione e ancor più nell'implementazione delle nuove politiche pubbliche è stato largamente inferiore a quello del Governo, che ne ha potuto agevolmente e pressoché impunemente comprimere i poteri), bensì alle carenze strutturali e all'inefficienza degli apparati amministrativi centrali e periferici e alla sproporzione fra obiettivi individuati e capacità di realizzazione dei progetti necessari al loro effettivo conseguimento<sup>73</sup>.

#### **4. Continuità e discontinuità (peculiarità della fase attuale)**

La pur sintetica ricognizione compiuta permette di confrontare il ruolo svolto dal Governo italiano nel contesto post-pandemico con quello da esso esercitato nel contesto della crisi finanziaria nel decennio precedente, al fine di evidenziare i principali profili di continuità e di discontinuità associabili ai peculiari sviluppi del processo di integrazione europea in ciascuna fase.

Per quanto riguarda il ruolo svolto “a monte”, nella definizione della strategia europea di risposta alla crisi originata dalla pandemia, il fatto che il Governo abbia dimostrato una maggiore capacità di influire

---

<sup>70</sup> Cfr. A. CARDONE, *Sistema delle fonti*, op. cit., pp. 211 s., dove si osserva come “tutta la vicenda normativa del PNRR [...] veda l'intero ordinamento, compresi i rapporti tra Stato e Regioni, orientarsi verso una centralizzazione delle leve della normazione nelle mani del Governo, perché in questa direzione spinge l'effetto congiunto del proliferare della normazione tecnica e dell'incardinamento dei processi normativi nell'asse dei rapporti istituzionali con l'Unione europea”.

<sup>71</sup> Cfr., per conferma, da ultimo, Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025* e la relativa *Nota di sintesi* (consultabili entrambi sul sito della Camera dei deputati), nella quale (p. 2) si rileva, fra l'altro, come al 13 febbraio 2025 il 39 per cento delle leggi adottate nella legislatura in corso (iniziata il 13 ottobre 2022) siano leggi di conversione di decreti-legge, mentre nel corrispondente periodo della legislatura precedente (nel quale il ricorso alla decretazione d'urgenza aveva tratto impulso dall'emergenza sanitaria) tali leggi costituivano il 34 per cento del totale (sebbene, per altro verso, si registri una minore dimensione media di ciascun decreto-legge: ma ciò si spiega alla luce delle “dimensioni assolutamente inedite” dei decreti-legge adottati nella prima fase dell'emergenza pandemica); e (sempre comparativamente, rispetto alla scorsa legislatura) il maggior ricorso allo strumento della delega legislativa.

<sup>72</sup> Ammessi dallo stesso Governo e certificati dalla *Sesta relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, del 27 marzo 2025, presentata al Parlamento il 31 marzo 2025, oltre che dalla Corte dei conti, Sez. centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, nella sua *Relazione sullo Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024*, Deliberazione 21 marzo 2025, n. 41/2025/G.

<sup>73</sup> Come confermano la relazione governativa e quella della Corte dei conti citate *supra*, alla nota precedente.

sull'individuazione di obiettivi e modalità di intervento si spiega con la natura simmetrica di tale crisi, laddove gli effetti asimmetrici della crisi dell'UEM e l'elevato debito pubblico nazionale ne avevano reso la posizione, in quella situazione, più debole e subordinata rispetto a quella dei governi di Stati con finanze più solide. Peraltro, quello del debito resta un problema irrisolto; e se la sua importanza ha potuto apparire ridimensionata nel contesto post-pandemico, prevedibilmente esso riacquisterà tutto il suo peso – financo accresciuto<sup>74</sup> – col ritorno alla piena applicazione del Patto di stabilità e crescita, nel frattempo riformato<sup>75</sup>. Quanto al rapporto fra esecutivo nazionale e istituzioni UE nell'attuazione della nuova strategia, si riscontrano alcune essenziali analogie con le dinamiche già realizzatesi nell'ambito del coordinamento delle politiche di bilancio: come quest'ultimo, anche l'affiancamento nella predisposizione e gestione del PNRR è stato caratterizzato da una sostanziale flessibilità (confermata anche dall'avvenuta rinegoziazione), senza che ciò escluda l'effettività della vigilanza e del monitoraggio svolti dalla Commissione e dal Consiglio.

Se in entrambi i casi si osserva un effetto di condizionamento dell'indirizzo politico nazionale riconducibile alle dinamiche dell'integrazione, con effetti a cascata sulle scelte di bilancio e sulla produzione normativa, si è evidenziato anzitutto come, al di là dell'impatto sulle relazioni fra Governo e Parlamento e fra centro e periferia, l'indirizzo politico conforme alle priorità europee perseguite nella fase postpandemica, come specificato nel PNRR, risulti, se confrontato con quello attuato nella fase precedente, senz'altro più coerente con i valori centrali del progetto costituzionale<sup>76</sup>. A prescindere poi dagli obiettivi perseguiti, ieri come oggi incidono, sul grado di rigidità o flessibilità in concreto dimostrato dalle istituzioni UE, fattori extragiuridici a cui si può qui solo accennare: il prestigio e l'autorevolezza del singolo esecutivo; la sua omogeneità rispetto alle forze che formano la maggioranza politica nelle istituzioni UE o comunque la sua capacità di addivenire a compromessi con queste nell'ambito di un confronto che si svolge anche in ambiti diversi, per quanto collegati<sup>77</sup>; e ancora – si è appena ricordato – lo stato delle finanze pubbliche nazionali. Vi è ragione di domandarsi, tuttavia, quale possa essere il limite ultimo della flessibilità che le istituzioni europee saranno disposte a concedere, alla luce e dei gravi ritardi

---

<sup>74</sup> Posto che, come è noto, la maggior parte delle risorse richieste e assegnate all'Italia per l'attuazione del PNRR è costituita da prestiti, sia pure ottenuti a condizioni più vantaggiose di quelle ordinarie: per rilevi simili v. anche T. BOERI, R. PEROTTI, *Perché abbiamo preso tutti quei soldi*, in *la Repubblica*, 25 maggio 2024.

<sup>75</sup> Su cui v. G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi*, n. 21, 2023, pp. 1-14.

<sup>76</sup> Cfr. il giudizio sintetico espresso in C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo...*, cit.

<sup>77</sup> Si pensi alle posizioni assunte del Governo Meloni in merito alle riforme del Meccanismo europeo di stabilità e del Patto di stabilità e crescita; e alle possibili implicazioni della situazione di sostanziale e crescente isolamento in ambito europeo di tale Governo nel contesto venutosi a determinare dopo le elezioni europee del 2024 (nonostante la non trascurabile circostanza della nomina a Vicepresidente esecutivo della Commissione europea e a Commissario europeo per la politica regionale e di coesione di colui che in precedenza è stato Ministro con delega per il PNRR nello stesso Governo) e per effetto degli sconvolgimenti susseguitisi dall'inizio del secondo mandato di Donald Trump come Presidente degli Stati Uniti d'America.

nell’attuazione del PNRR evidenziati anche dall’ultimo rapporto annuale, nonché in considerazione del crescente isolamento prodotto da alcune delle scelte in materia di politica europea e internazionale compiute dal Governo in carica, in aperta dissonanza rispetto a quelle dei suoi omologhi negli altri principali Stati membri e alle posizioni assunte dalla Commissione europea<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda i riflessi “a valle”, sul ruolo del Governo nell’ordinamento interno, la strategia imperniata sul programma NGEU non solo ha favorito il consolidamento della preesistente tendenza al suo rafforzamento ma sembra averla accentuata. In entrambi i contesti di crisi considerati il Paese è stato beneficiario di assistenza finanziaria, sia pure in forme diverse e in vista del conseguimento di distinti obiettivi, e ciò ha avuto forti ripercussioni sull’indirizzo politico e sulla normazione, la cui coerenza con le priorità individuate a livello UE è stata assicurata per il tramite di tale rafforzamento.

Se il maggiore livello di formalizzazione degli impegni assunti mediante lo strumento PNRR, nel quale è oltretutto specificata la tipologia di atti con cui devono realizzarsi i singoli interventi riformatori, può aver contribuito a rendere il Governo ancor più protagonista nell’esercizio della funzione normativa, la più notevole differenza anche qualitativa rispetto al passato sembra doversi riconoscere nella struttura organizzativa *ad hoc* che ha concentrato la gestione del piano – principale atto di indirizzo politico per il periodo 2021-2026 – nello stesso Governo e specialmente nella PCM. Lo scopo di assicurare l’attuazione tempestiva ed efficace degli interventi è perseguito mediante l’esercizio di poteri di coordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche e di monitoraggio, che reca con sé forme di ulteriore accentramento della normazione in capo all’esecutivo. Tutti questi fattori contribuiscono altresì ad alimentare, nell’ambito della generale tendenza al rafforzamento dell’esecutivo, un’ulteriore e più specifica tendenza alla “presidenzializzazione”, quando non alla “personalizzazione” e alla “verticalizzazione”.

## 5. Profili critici, rimedi necessari e incerte prospettive

Sulla base di quanto si è riscontrato, possono infine esprimersi alcuni essenziali rilievi critici.

In primo luogo, se è vero che nell’ambito del costituzionalismo multilivello e del processo di integrazione europea il rafforzamento dei governi e, al loro interno, dei primi ministri corrisponde a un’esigenza oggettiva e se, altresì, ne consegue che, più che contrastarlo, occorre accompagnarlo con l’introduzione di adeguati “contropoteri”, necessari a mantenere “quell’equilibrio istituzionale che costituisce la reale

---

<sup>78</sup> Si noti infine che la Commissione europea ha recentemente confermato la necessità di rispettare le scadenze già previste per l’utilizzo dei fondi NGEU (in particolare tutte le richieste di pagamento, comprese le dichiarazioni di gestione, e tutte le prove necessarie per la loro valutazione, devono essere presentate entro il 30 settembre 2026), escludendo con nettezza la possibilità di proroghe e piuttosto invitando gli Stati beneficiari a procedere a una revisione dei piani nazionali entro la fine del 2025, per mantenersi soltanto i progetti che sicuramente potranno essere completati nel rispetto di tali scadenze ed escludere le misure irrealizzabili, a pena della perdita dei finanziamenti corrispondenti: cfr. la comunicazione del 4 giugno 2025 al Parlamento europeo e al Consiglio “*NextGenerationEU - The road to 2026*”, COM(2025) 310 *final*, consultabile sul sito della stessa Commissione europea.

essenza del costituzionalismo di derivazione liberale”<sup>79</sup>, occorre chiedersi se il rafforzamento del Governo italiano nella fase attuale – innegabile nell’ordinamento interno, dove la sua posizione di preminenza si è accentuata per effetto delle più recenti dinamiche del processo di integrazione – sia stato bilanciato da idonei correttivi. Pur constatato che esigenze oggettive giustificano l’attribuzione al Governo di un ruolo centrale nell’attuazione e gestione del PNRR, si è notato che la concentrazione di potere realizzatasi con le modalità sopra descritte è stata solo limitatamente compensata dalla previsione di obblighi di informazione nei confronti del Parlamento e forme di coinvolgimento di enti territoriali e parti sociali: lo squilibrio è anzi stato accresciuto dalle modifiche apportate dal Governo Meloni, che, nel rafforzare ancor più gli organi istituiti presso la PCM, hanno limitato il controllo della Corte dei conti e ridimensionato il ruolo dello stesso MEF.

Sullo sfondo, si ripropone un altro interrogativo: in contesti quali quelli considerati, in cui il conseguimento degli obiettivi definiti a livello europeo o concordati con le istituzioni UE assurge a assoluta priorità anche in virtù dell’operare di meccanismi di solidarietà (assistenza finanziaria) condizionata più o meno formalizzati, il Governo agisce come mero esecutore, con la finalità di assicurare tale risultato, o non piuttosto, spesso, come “profittatore”, per conseguire senza intralci altri fini, liberamente individuati? Il suo rafforzamento avviene effettivamente in funzione dell’attuazione dell’indirizzo politico condizionato, coerente con i suddetti obiettivi “europei”? Il sospetto che il richiamo a questi ultimi (che, anche ove sia pertinente, non può certo valere come giustificazione di qualsiasi scelta e torsione) sia spesso usato come pretesto, per legittimare il protagonismo dello stesso Governo oltre la misura necessaria a conseguirli, se poteva avere fondamento già nel contesto della crisi dell’UEM<sup>80</sup>, non appare dotato di minore consistenza nel contesto presente, in cui abusi e forzature hanno assunto carattere sistematico. Ancor più indispensabili sono perciò contropoteri vigili, capaci di contrastarli: ancora una volta, in difetto di incisivi poteri di indirizzo e controllo parlamentare o del loro esercizio, deve auspicarsi un controllo specialmente attento da parte degli organi di garanzia<sup>81</sup>.

In una prospettiva riformatrice interna all’ordinamento nazionale, sarebbe prioritario, attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari, limitare la possibilità di ricorrere alla questione di fiducia e del pari limitare (quando non escludere, perché profondamente contrario non solo allo spirito ma alla stessa lettera della Costituzione<sup>82</sup>) il ricorso ai maxi-emendamenti; e ancora sarebbe utile, mediante revisione

<sup>79</sup> P. CARROZZA *Governo...*, cit., p. 909.

<sup>80</sup> Cfr. P. MASALA, *Crisi della democrazia*, op. cit., p. 28, in sintonia con A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrivibilità delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo*, n. 3, 2014.

<sup>81</sup> Cfr. ancora P. MASALA, *Crisi della democrazia*, op. cit., p. 25, in linea con M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1151-1180 (sul punto, cfr. p. 1179).

<sup>82</sup> In modo del tutto condivisibile F. BILANCIA, nel recente seminario pescarese ricordato *supra*, ha sottolineato come non si possa prescindere dalla constatazione che l’art. 72 Cost. richiede che l’approvazione delle leggi (comprese quelle



dell'art. 77 Cost., escludere la decretazione d'urgenza in determinati ambiti<sup>83</sup> (segnatamente in materia di restrizioni delle libertà costituzionali o di misure riduttive dei livelli di erogazione di prestazioni funzionali a tutelare i diritti sociali o delle garanzie dei lavoratori) o codificare gli orientamenti restrittivi faticosamente elaborati e applicati dalla Corte costituzionali negli ultimi decenni.

Più in generale, anche qualora si muova dalla premessa per cui una democrazia più “decidente” rispetto al modello immaginato dai membri dell'Assemblea costituente costituisca una necessità imposta dalla realtà contemporanea, anzitutto per la garanzia di una più incisiva partecipazione ai processi decisionali in ambito sovranazionale, la via da percorrere dovrebbe essere quella di una manutenzione anche costituzionale funzionale ad assicurare una razionalizzazione della forma di governo parlamentare mediante puntuali revisioni<sup>84</sup>; senza per questo trascurare, bensì considerando una priorità, l'esigenza di rafforzare l'efficacia della partecipazione del Parlamento ai processi decisionali nel contesto attuale<sup>85</sup>. Ma non è certo questa la direzione seguita nella legislatura in corso mediante la assai nota e dibattuta proposta di iniziativa governativa volta a introdurre il c.d. “premierato”<sup>86</sup>.

---

di conversione dei decreti-legge e la legge di bilancio, per le quali tale esigenza è anzi rafforzata, posto che il potere di iniziativa è esercitabile soltanto dal Governo) avvenga dopo un esame articolo per articolo e posto enfasi sull'importanza di garantire la possibilità che venga esercitato il potere di emendamento (impedendo il “furto di tempo” e “furto di democrazia” – negazione dell'effettivo dibattito e confronto fra i parlamentari dei gruppi di maggioranza e di opposizione – che viene realizzato mediante la combinazione fra questione di fiducia e maxi-emendamenti). Può aggiungersi ancora che soltanto a partire da queste premesse (appunto premesse di coerenza con la lettera e lo spirito della Costituzione, in quanto il rispetto delle stesse è necessario a garantire l'effettivo carattere democratico dell'ordinamento) può apprezzarsi la rilevanza, almeno sul piano dei principi (se non sul piano della pratica e della sua capacità di contenere efficacemente gli abusi, dissuadendo dalla loro diffusa reiterazione), della giurisprudenza costituzionale in materia di emendabilità limitata (eterogeneità sopravvenuta) dei decreti-legge e comprenderne il senso: poiché se è vero che essa intende disincentivare l'uso improprio del potere di emendamento delle Camere in sede di approvazione della legge di conversione, così apparentemente accentuando lo squilibrio fra Parlamento e Governo a favore di quest'ultimo, in concreto e nella sostanza essa vuole sanzionare il ricorso sistematico ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia da parte del Governo e della maggioranza (muovendo appunto dal dato di realtà per cui l'approvazione dei contenuti disomogenei inseriti in sede di conversione suole essere imposta dal Governo mediante tale prassi gravemente distorsiva, nonché, implicitamente, dalla constatazione della difficoltà di individuare vie alternative per sanzionare tali abusi): cfr. P. MASALA, *Crisi della democrazia, op. cit.*, pp. 20-23.

<sup>83</sup> Secondo il modello dell'art. 6 Cost. spagnola, su cui v. A.M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997. Sebbene, alla luce della stessa esperienza spagnola, ciò non sarebbe di per sé sufficiente: v. *Id.*, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 47, 2013, pp. 1-20; *Id.*, *Decreto-ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)*, in *Diritto e questioni pubbliche*, XVII, 2017, pp. 107-138; *Id.*, *Parlamentarismo descafeinado*, in *El País*, 11 aprile 2023; nonché M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

<sup>84</sup> È questa la direzione indicata, fra gli altri, specialmente da M. VOLPI, *Quale forma di Governo per l'Italia*, Mucchi, Modena, 2023.

<sup>85</sup> La prospettiva da adottare deve essere dunque quella di riformare il Parlamento per superarne la crisi ed evitarne l'irrilevanza: su questa premessa si basano in particolare le proposte mirate, formulate in esito ad una attenta disamina delle specifiche problematiche riguardanti l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni dell'organo rappresentativo, avanzate da F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>86</sup> Un'analisi della proposta e la ricostruzione anche soltanto sintetica dell'articolato dibattito scientifico che ne è seguito esulano dai limiti assegnati alla presente trattazione. Basti qui osservare che, ove essa giungesse a definitiva approvazione parlamentare senza una significativa modifica dei suoi contenuti essenziali ed entrasse in vigore, comporterebbe una trasformazione ben più radicale, poiché ridurrebbe il ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica per accrescere la legittimazione e il potere del Presidente del Consiglio dei ministri, con l'effetto complessivo di produrre

Invero, non può ignorarsi che qualsiasi prospettiva di riforma dei regolamenti parlamentari o della Costituzione nella direzione auspicata appare di assai improbabile realizzazione, qualora non venga preliminarmente affrontato un altro nodo ineludibile (e di non meno difficile scioglimento rispetto agli altri: per la ragione fondamentale che, similmente, occorre che in tale direzione voglia procedere lo stesso Parlamento): quello di una riforma della legislazione elettorale che assicuri la qualità e l'autorevolezza della rappresentanza o almeno una maggiore autonomia e l'indipendenza dei parlamentari dalle segreterie dei partiti e dai leader che decidono la composizione delle liste – e segnatamente una maggiore capacità dei parlamentari della maggioranza di ribellarsi ai diktat provenienti dal Governo e dal Presidente del Consiglio. Indispensabile, in tale prospettiva, è l'opzione per una formula (che potrà essere in concreto tanto di tipo proporzionale quanto di tipo maggioritario) che affidi agli elettori la reale scelta di deputati e senatori, in modo tale da accrescere il peso del Parlamento nel confronto con il Governo. Essa dovrà perciò essere assai diversa da quelle che negli ultimi due decenni hanno variamente fatto sì che i parlamentari fossero selezionati anzitutto secondo criteri di fedeltà agli stessi leader – e quindi, in particolare, per quanto riguarda i parlamentari delle diverse maggioranze che si sono succedute, spesso preselezionati e di fatto “nominati” a migliore garanzia della loro compiacenza e arrendevolezza, quando non sudditanza, rispetto alle scelte e agli stessi abusi del Governo e dello stesso Presidente del Consiglio. Una simile riforma deve considerarsi come la premessa indispensabile per un recupero di dignità<sup>87</sup> dei singoli parlamentari e delle due Camere: per il recupero della capacità del Parlamento di dissentire e anche di autoriformarsi per difendersi, poter perseguire l'obiettivo di un riequilibrio della propria posizione rispetto a quella del Governo, riacquistare almeno parte dello spazio ceduto nell'esercizio della funzione

---

una più accentuata “verticalizzazione” e un più accentuato sbilanciamento. L'insofferenza del Governo Meloni e delle forze politiche che compongono l'attuale maggioranza parlamentare nei confronti dei contropoteri e delle forme di controllo indispensabili a salvaguardare la democrazia liberale e lo Stato di diritto emerge altresì dalle parallele iniziative di riforma dirette a “disciplinare” la magistratura ordinaria e (verosimilmente anche in considerazione delle “schermaglie” relative all'attuazione del PNRR di cui si è riferito *supra*) a limitare o neutralizzare i poteri della Corte dei conti.

<sup>87</sup> La scelta del termine non appaia sproporzionata o inappropriata: si pensi anche soltanto alla recentissima vicenda dell'adozione del c.d. d.l. sicurezza del Governo Meloni (d.l. n. 48/2025) e dell'approvazione della successiva l. di conversione, avvenute in circostanze e con modalità tali da comportare la mortificazione e l'umiliazione del Parlamento, letteralmente “scippato” del potere di portare a compimento la discussione dell'originaria proposta di legge e di approvare definitivamente il testo (nonostante tale discussione fosse giunta già ad una fase avanzata e dunque in palese assenza dei requisiti previsti dall'art. 77 Cost.) e poi ancora della possibilità di un effettivo esercizio del potere di esame e di emendamento in sede di conversione (avvenuta con ricorso alla questione di fiducia in entrambe le Camere): tutto ciò non è potuto avvenire se non con la connivenza dei parlamentari della maggioranza, complici della propria umiliazione oltre che di quella dell'organo costituzionale di appartenenza. Niente affatto secondario è poi che tali torsioni e complicità abbiano comportato in concreto la previsione della possibilità di nuove e gravi restrizioni di fondamentali libertà individuali (e in particolare, anche mediante il ricorso ad un uso sproporzionato e simbolico della sanzione penale, restrizioni della libertà dei cittadini di esprimere il proprio dissenso politico, direttamente o attraverso l'esercizio di libertà a ciò strumentali come la libertà di riunione), così come nel contesto della crisi dell'UEM e della riforma della sua *governance* (ma anche in seguito) esse sono state funzionali a introdurre più agevolmente misure di austerità e flessibilizzazione del mercato del lavoro, a detrimento dei diritti sociali di prestazione e dei diritti dei lavoratori.

legislativa e più effettivamente ed incisivamente svolgere le funzioni di controllo e di indirizzo che costituzionalmente gli sono attribuite<sup>88</sup>. Risulta assai difficile superare lo scetticismo rispetto alla possibilità che un simile traguardo sia effettivamente conseguito, quanto meno in assenza di shock esterni che costringano le forze politiche ed i rappresentanti a prendere atto della distanza dell'attuale "stato delle cose" dal sentimento e dal volere dei rappresentati<sup>89</sup>, similmente a quanto avvenne nel crepuscolo della c.d. prima Repubblica<sup>90</sup>. In ogni caso, fino a quando esso non sarà raggiunto, l'assenza di un effettivo

---

<sup>88</sup> Poiché diversamente il controllo politico del Parlamento sull'operato del Governo e particolarmente sulla sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, non può che continuare a restare inibito: in tal senso, cfr. già, più sinteticamente, P. MASALA *Crisi della democrazia*, op. cit., p. 25.

<sup>89</sup> Distanza che, è appena il caso di rilevare, è testimoniata dalla tendenza ad una forte crescita dell'astensione dal voto, allarmante sintomo di disillusione e sfiducia nelle istituzioni.

<sup>90</sup> Il riferimento è in primo luogo ai referendum abrogativi in materia elettorale del 1991 e del 1993 e alla successiva riforma in senso prevalentemente maggioritario delle leggi per il rinnovo delle due Camere (al netto di ogni giudizio sulle vicende politiche dei tre decenni successivi e senza che il riferimento stesso comporti di per sé la preferenza per una formula elettorale di tipo maggioritario da parte di chi scrive); ma anche alle tragiche e gravissime circostanze che notoriamente propiziarono l'elezione di Oscar Luigi Scalfaro alla Presidenza della Repubblica nel 1992 (senza che sia ovviamente augurabile il ripetersi di analoghe condizioni). Ma si pensi anche alla reazione "sana" che seguì la scoperta degli elenchi degli iscritti alla loggia massonica P2, con l'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dall'On. Tina Anselmi e l'approvazione della legge in materia di associazioni segrete, sintomi della capacità del Parlamento e delle istituzioni repubblicane di compiere uno "scatto di dignità" per tutelare i valori costituzionali e recuperare la fiducia dei cittadini, pur in un contesto assai complicato, nel quale i condizionamenti derivanti dalla guerra fredda, il terrorismo politico e la strategia della tensione sottoponevano l'ancora giovane democrazia italiana a difficilissime prove e lo Stato costituzionale doveva confrontarsi con le pericolose insidie provenienti da apparati deviati e veri e propri pezzi di antistato annidati anche all'interno delle istituzioni. Si pensi ancora alla tornata referendaria del 2011 e al recupero di partecipazione che la contrassegnò, portando in particolare al successo del referendum abrogativo in materia di acqua per la capacità del movimento referendario di mobilitare gli elettori a tutela della gestione pubblica di un bene comune dopo un lungo periodo di declino dell'istituto di cui all'art. 75 Cost. (risultato particolarmente significativo in un contesto quale quello della crisi economico-finanziaria e dell'UEM, poiché si poneva in manifesta contrapposizione con una ormai consolidata tendenza all'arretramento e al disimpegno dello Stato dalla sfera economica e sociale che riceveva nuovo impulso da tale contesto). O infine si consideri lo "scoglio" del referendum *ex art.* 138 Cost., sul quale (nonostante il tentativo di farne un uso confermativo e plebiscitario anziché – come richiederebbe la *ratio* garantistica dell'istituto – oppositivo) si sono infranti (se non la censurabile – per le ripercussioni sull'istituzione Parlamento e sull'equilibrio dei suoi rapporti con il Governo – recente revisione che ha ridotto il numero dei parlamentari) i tentativi di varare le due "grandi riforme" che nel 2006 e nel 2016 avrebbero altrimenti comportato una radicale trasformazione della seconda Parte della Costituzione (complessivamente indesiderabile, anche alla luce delle tesi affermate nel presente contributo, da parte di chi scrive, in ciascuno dei due casi, sebbene il giudizio sia nettamente più critico per la riforma voluta dal secondo Governo Berlusconi e approvata dalla sua maggioranza; per rilievi critici sulla riforma fallita e non meno fortemente voluta dal Governo Renzi v., se si vuole, P. MASALA, *The Italian Regional State. A Counter-Reformation after the Failure of the 2001 Constitutional Reform?*, in A. LÓPEZ BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (eds.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Springer, Cham, 2019, pp. 247-262). Sulle potenzialità di "rigenerazione democratica" associate ad un uso accorto e ragionato dell'istituto referendario (con le cautele necessarie ad evitare gli opposti rischi di derive plebiscitarie e della disaffezione degli elettori) e a una sua rivitalizzazione, sia consentito rinviare a P. MASALA, *El referéndum y la iniciativa legislativa popular en el ordenamiento constitucional italiano, entre experiencias consolidadas y la búsqueda de nuevos equilibrios: regulación, aplicación práctica y perspectivas de reforma*, in E. SÁENZ ROYO, C. GARRIDO LÓPEZ (eds.), *El referéndum y su iniciativa en el Derecho Comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 167-225 (anche per rilievi critici sulle modifiche della disciplina costituzionale degli istituti di democrazia diretta e partecipativa previste nell'ambito del progetto di riforma Renzi-Boschi); e ID., *L'iniziativa popolare dei referendum abrogativi in Italia: limiti, modalità di esercizio, effetti e alterne fortune*, in C. GARRIDO LÓPEZ, E. CEBRIÁN ZAZURCA (eds.), *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 279-323. Ma nel momento in cui si conclude questo lavoro (9 giugno 2025, dinanzi all'esito fallimentare, in termini di partecipazione e pertanto anche in senso assoluto, dei referendum abrogativi in materia

controllo politico (della capacità e della stessa volontà di effettuarlo da parte del Parlamento, per le ragioni sopra evidenziate) rende ancora più necessario che la Corte costituzionale svolga il proprio ruolo di assicurare “la garanzia *giuridica* delle attribuzioni parlamentari” in maniera efficace<sup>91</sup>.

Adottando una prospettiva più ampia, occorre ancora prendere atto che esigenza del pari ineludibile, anche per la soluzione dei problemi riscontrati nell’ordinamento interno, è l’introduzione di efficaci contrappesi nella dimensione sovranazionale (anzitutto attraverso la garanzia di una più incisiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali ai processi decisionali<sup>92</sup>). In altri termini, posto che, come si è evidenziato, le recenti dinamiche del processo di integrazione europea hanno dato origine a “procedimenti euronazionali”<sup>93</sup> aventi implicazioni di assoluta rilevanza per il concreto atteggiarsi della forma di Stato e di governo dell’Italia e degli altri Stati membri, deve concludersi che l’unico rimedio efficace rispetto alle criticità rilevate sarebbe rappresentato da un complessivo riequilibrio nell’ambito del sistema euronazionale<sup>94</sup>.

Non si ignora certo che “con il Trattato di Lisbona, la UE ha avviato una ‘parlamentarizzazione’ della sua impalcatura istituzionale per cercare di rispondere alle accuse di deficit democratico”<sup>95</sup>, introducendo modifiche recepite in Italia dalla l. n. 234/2012, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”, e che, tenuto conto di ciò, ben si può sostenere che “se ‘il parlamento italiano è morto’, la UE non lo ha fatto morire ulteriormente, anzi, in particolare dopo Lisbona, partendo da una situazione non favorevole, il Parlamento nazionale si è ritagliato un ruolo proprio grazie al *federalizing process* europeo”<sup>96</sup>: in particolare

---

di lavoro e di cittadinanza appena celebrati) si è costretti a prendere atto che ragionare di rivitalizzazione dell’istituto referendario in funzione di rigenerazione democratica non può non apparire come l’ennesima (eppur necessaria) utopia.

<sup>91</sup> Cfr. ancora P. MASALA, *Crisi della democrazia, op. et loc. ult. cit.*, coerentemente con le premesse ricavabili da M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1151-1180 (p. 1179), da cui è tratto il virgolettato.

<sup>92</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale...*, cit., pp. 18 s., rileva, con riferimento alla *governance* del NGEU, come il Parlamento europeo, “pur non potendo esercitare un ruolo centrale riguardo a funzioni prevalentemente tecniche come quelle di valutazione e di affiancamento”, abbia giocato un ruolo più significativo rispetto a quello avuto nella definizione e implementazione della riforma della *governance* economica.

<sup>93</sup> Usando ancora una volta la formula introdotta da A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, spec. pp. 4 s. e riproposta da N. LUPO.

<sup>94</sup> Esigenza ben evidenziata da L. CUOCOLO nella sua relazione su *Rapporti internazionali e con l’UE*, X Convegno annuale DPCE, *Il Governo nei sistemi parlamentari*, Sassari, 13-14 giugno 2024, di prossima pubblicazione fra gli atti, in base alla premessa per cui, nel ricercare vie per un riequilibrio non può oggi prescindere dalla considerazione del complessivo intreccio fra gli ordinamenti, secondo l’insegnamento ricavabile da A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, e N. LUPO, *La forma di governo...*, cit.

<sup>95</sup> Così I. RUGGIU, *Mutamenti*, op. cit., p. 340, dichiaratamente rifacendosi a A. MANZELLA, *Parlamento europeo...* cit. In proposito v. ancora, oltre ai lavori citati *supra* alla nota precedente, almeno P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2009, p. 273-284; ID. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016; F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali...*, cit.

<sup>96</sup> Così ancora I. RUGGIU, *Mutamenti*, op. cit., p. 340.

perché Il Trattato di Lisbona “ha dato ai Parlamenti nazionali dei compiti che stanno spostando il loro asse di intervento verso una funzione di controllo, che compensa la perdita di potere legislativo” e “tali compiti di controllo [...] possono rivelarsi altrettanto utili se sapientemente utilizzati”<sup>97</sup>. Tutto ciò è senz’altro vero e condivisibile. Ma risulta oggi non meno chiaro che, come è stato evidenziato anche in varie parti del presente contributo, le dinamiche dell’integrazione scaturite dalle due recenti crisi hanno implicato o comunque favorito un’involuzione anche sotto tale aspetto e che, anche alla luce dell’aggravarsi degli squilibri che ne è conseguita e delle formidabili sfide poste dalla minaccia dei populismi (alimentati dall’incapacità delle istituzioni europee e nazionali e in particolare dei Parlamenti – anche per i limiti e i condizionamenti già rilevati – di riguadagnare la fiducia di una consistente parte dei cittadini attraverso politiche effettivamente dirette a migliorare le loro condizioni di vita), le modifiche già introdotte sono insufficienti ed occorrerebbe un salto di qualità, che permetta di neutralizzare o almeno controbilanciare tali effetti<sup>98</sup>.

Infine, occorre considerare che se, per effetto delle dinamiche dell’integrazione e specialmente di quelle più recenti qui considerate, nella dimensione nazionale il Governo si rafforza rispetto al Parlamento e alle autonomie, ciò avviene effettivamente, anche se non sempre almeno per una parte significativa, *in funzione* dell’attuazione di quello che si è qui più volte definito come “indirizzo politico condizionato”<sup>99</sup> (al di là del fatto che esso possa anche opportunisticamente “approfittarne” e trarne pretesto nei modi sopra indicati). Tale constatazione induce a concludere lo stesso Governo, “gigante” e spesso anche “bullo” prepotente in casa, nel confronto con le istituzioni UE sia dotato di “piedi d’argilla” e risulti all’opposto indebolito in quanto subisce il condizionamento delle strategie elaborate in ambito europeo<sup>100</sup>. In ciò è senz’altro una parte di verità. Ma non bisogna trascurare, per altro verso, che – anche al netto dei già menzionati fattori extragiuridici di cui il Governo italiano può specialmente risentire nella congiuntura

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, richiamando l’insegnamento di N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, pp. 959-979.

<sup>98</sup> Per alcune proposte, sempre attuali, v. S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, *Democratizzare l’Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell’Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2017.

<sup>99</sup> In continuità con la scelta terminologica che già era stata proposta in P. MASALA, *Crisi della democrazia*, *op. cit.*, al precipuo scopo di dare risalto all’incidenza delle forme di condizionalità (tanto quelle esplicite e formalizzate quanto quelle implicite e sostanziali) che già avevano caratterizzato le dinamiche del processo di integrazione nel contesto della crisi economico-finanziaria e dell’UEM.

<sup>100</sup> La questione (“rafforzamento del Governo o Governo indebolito?”) è posta e affrontata anche in I. RUGGIU, *Mutamenti*, *op. cit.* L’analisi condotta nella prima parte del saggio e specialmente la considerazione dell’impatto dei più recenti sviluppi del processo di integrazione, conduce l’a. a rispondere – in modo che deve condividersi anche alla luce degli elementi evidenziati nel presente contributo e degli esiti a cui si era pervenuti già in P. MASALA, *Crisi della democrazia*, *op. cit.* – che, nel quadro di una tendenza all’europeizzazione delle decisioni politiche, la quale vede accentuarsi un indirizzo politico europeo, i ruoli degli attori della forma di governo nazionale risultano ridisegnati con esiti diversi a seconda che si adotti una prospettiva interna – da cui il Governo risulta rafforzato – o esterna – da cui esso risulta complessivamente indebolito a causa dei vincoli alla sua capacità di determinazione dell’indirizzo politico (per la più compiuta formulazione e giustificazione della tesi, qui riferita pressoché alla lettera nei termini con cui è compendiata nell’abstract, cfr. spec. pp. 334-340).



attuale – i vincoli derivanti dall’integrazione e i conseguenti condizionamenti sono frutto di decisioni concordate anzitutto tra i governi nazionali (che non possono perciò considerarsi meri esecutori)<sup>101</sup>, secondo modalità di esercizio condiviso della sovranità, il quale è del resto indispensabile nella attuale “costellazione postnazionale”<sup>102</sup>.

Che l’esercizio di quote sempre più consistenti della sovranità a livello sovranazionale (o, se si preferisce, lo sviluppo del processo di federalizzazione europeo, anche attraverso il ricorso a meccanismi di condizionalità) costituisca una necessità appare ancor più manifesto nella presente fase di riassetto e anzi di vera e propria trasformazione che tale “costellazione” attraversa. Poiché se questa fase è a livello globale caratterizzata dalla redistribuzione del potere economico, militare e politico fra vecchie e nuove potenze di dimensione continentale (“imperiale”) e dalla messa in discussione dei principi, delle architetture istituzionali e degli equilibri affermatasi nella comunità internazionale dopo il secondo conflitto mondiale e dopo la fine della guerra fredda, ne consegue che sempre più concreto appare il rischio di una definitiva marginalità e irrilevanza degli Stati membri e della stessa UE, qualora i primi non riuscissero a superare gli egoismi (particolarismi, tendenze neonazionalistiche) e le divisioni esistenti e la seconda non risultasse di conseguenza capace di rafforzare i vincoli di coesione e solidarietà al proprio interno. La solidarietà dovrebbe essere finalmente collocata al centro del processo di integrazione e del suo ordine costituzionale, per il pieno invero del principio nelle sue dimensioni politica, economica e sociale, coerentemente con le tradizioni costituzionali di molti Stati membri, a cominciare dalla Repubblica italiana<sup>103</sup>, e con le enunciazioni da tempo introdotte anche nel diritto primario dell’UE, la cui

---

<sup>101</sup> Del tutto condivisibili sono i rilievi in tal senso espressi dal Presidente Mattarella in recenti interventi pubblici, nei quali egli ha al contempo sottolineato la necessità che i vertici dell’UE si impegnino per recuperare la fiducia dei cittadini: il riferimento è in particolare ai discorsi tenuti presso il Forum di Cernobbio e l’Università della Valle d’Aosta rispettivamente il 6 e il 7 settembre 2024. Per quel che attiene poi specificamente al NGEU, deve escludersene il carattere impositivo, dati gli spazi di autonomia politica e discrezionalità che esso ha lasciato in capo a ciascuno degli Stati membri nel declinare le priorità e i vincoli comuni e prima ancora quanto alla scelta se avvalersi del meccanismo previsto a livello europeo: sicché quello assunto da ciascuno Stato attraverso il proprio PNRR sarebbe un “autovincolo” più che un “vincolo esterno”: in questo senso N. LUPO, *Il Piano Nazionale*, op. cit., pp. 8 s. Per un’analisi e comparazione dei piani nazionali di sei fra i principali Stati membri, oltre all’Italia, v. il *Simposio su I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2023, con contributi di L. TORCHIA, M. MAZZARELLA, F. CIARLARELLO, C. RAMOTTI, L. MAGLI, C. PEZULLO, P. LA SELVA. Infine, da una distinta prospettiva, non deve trascurarsi che, se le dinamiche dell’integrazione influenzano la forma di governo nazionale, anche i mutamenti di quest’ultima possono avere influssi non trascurabili sul processo di integrazione: v. in proposito le stimolanti osservazioni (relative al NGEU e al *Recovery Fund*, visti come risposta all’ascesa a livello nazionale di partiti populistici antieuropeisti; e ai potenziali influssi di una riforma in senso premierale o semipresidenziale della forma di governo italiana) di I. RUGGIU, *Mutamenti...*, op. cit., pp. 346-348.

<sup>102</sup> L’efficace espressione è ripresa dal noto saggio di J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 2002.

<sup>103</sup> Sul principio di solidarietà nell’ordinamento costituzionale italiano, nell’ambito di una letteratura assai vasta di cui non può certo darsi esaustivamente conto in questa sede, mi piace ricordare almeno i contributi (ugualmente ricchi di riflessioni originali, preziosi e stimolanti, pur nella diversità degli approcci prescelti dai rispettivi autori, perché similmente animati dall’intenzione di contribuire a individuare vie per rivitalizzare il principio in reazione alla crisi fattuale che esso attraversa anche in connessione con le dinamiche considerate nel presente contributo), di A. APOSTOLI, *La*



piena attuazione richiederebbe il superamento dei limiti connaturati alle forme di assistenza finanziaria finora praticate<sup>104</sup>.

Le modalità ad oggi applicate nell'UE per l'esercizio condiviso della sovranità<sup>105</sup>, necessario per rispondere alle sfide della contemporaneità, sono sicuramente imperfette e senz'altro possono essere migliorate: esse *devono* anzi essere migliorate, in particolare mediante il complessivo riequilibrio dei poteri e dei processi decisionali sopra invocato, affinché ne risulti accresciuta la legittimazione democratica ed esso possa essere più stabilmente indirizzato verso obiettivi coerenti con il principio costituzionale di solidarietà inteso nella sua accezione più compiuta. Ma la loro attuale imperfezione e i limiti delle politiche finora attuate – si ripete, per larga parte sulla base di decisioni ancora concordate fra gli esecutivi nazionali – dovrebbero indurre, piuttosto che ad attribuire al solo livello sovranazionale la responsabilità di decisioni e provvedimenti impopolari, e così screditare (dal Governo e dalla sua maggioranza o dall'opposizione) il progetto di integrazione, al comune impegno per il suo rilancio e per la sua piena rilegittimazione in vista del suo completamento<sup>106</sup>, che postula un processo di compiuta

---

*svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012; e di A. RIVIEZZO, *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, Inschibboleth, Roma, 2023, e ID., *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*, Franco Angeli, Milano, 2024.

<sup>104</sup> A guidare le scelte e le decisioni delle istituzioni nazionali ed europee dovrebbe essere pertanto una concezione di solidarietà la cui effettiva garanzia richiederebbe di dotare l'Unione di competenze e strumenti (non escluse forme di condizionalità ispirate alla medesima concezione) da utilizzarsi primariamente non per assicurare l'osservanza di irragionevolmente rigidi vincoli finanziari con le esiziali ricadute osservate in passato, bensì per salvaguardare anzitutto il "modello sociale europeo", insieme con le condizioni di democrazia e di pace ad esso consustanziali: secondo l'insegnamento che avrebbe dovuto essere definitivamente appreso dopo gli errori commessi nella crisi dell'UEM (solo in parte seguito da scelte con esso coerenti – e comunque per un tempo limitato, anche in ragione dell'assenza della base legale necessaria ad apportare più stabili innovazioni – nella fase post-pandemica, pur nell'apprezzabile discontinuità che anche *supra* nel testo si è riconosciuta). Per riflessioni più approfondite su tale insegnamento, mi permetto di rinviare ancora alle valutazioni espresse in P. MASALA, *¿Qué perspectivas...?*, cit. e altresì a quelle in P. MASALA, F. VALDÉS DAL-RE, *The future of Social Europe and of European Integration at a Crossroads. How Can We Recover and Enforce Solidarity as a Fundamental Principle of European Constitutional Law (or Die)?*, in *European Papers*, n. 1, 2019, pp. 257-268, in consonanza con le tesi e le raccomandazioni di studiosi di riconosciuta autorevolezza. Per limitarsi ad alcune fra le voci italiane più rappresentative all'interno di un dibattito di dimensione europea, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict. European Social Law in Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018; S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca... cit.*

<sup>105</sup> Di "sovranità condivisa" parla, in particolare, A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, n. 3, 2017, pp. 490 ss., nonché ID., *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in *Dirittifondamentali*, n. 1, 2020, p. 777; laddove, come si è visto, altri autori preferiscono utilizzare formule alternative, ad es. parlando di "europeizzazione" o di "intreccio" fra forma di governo dell'UE e forma di governo nazionale nella "Costituzione composita" (così N. LUPO, in varie opere citate *supra*) o ancora ponendo l'accento sull'incidenza del "formante europeo" (I. RUGGIU, *Mutamenti, op. cit.*). Sembra corretto osservare che, con diverse sfumature e a partire da angoli visuali pure in parte diversi, tutti prendono comunque atto di una realtà che appare ineludibile in duplice senso. In primo luogo sul piano dell'essere, perché evidentemente l'osservatore e studioso che voglia comprendere i mutamenti che si verificano nell'ordinamento interno non può ignorare i relevantissimi condizionamenti e implicazioni oggettivamente derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione europea. In secondo luogo, come si argomenta più estesamente nel testo, sul piano del dover essere, poiché l'esercizio della sovranità in forma condivisa (con modalità sicuramente migliorabili rispetto a quelle finora impiegate) si impone come una necessità in funzione del rafforzamento della solidarietà europea, obiettivo conseguibile soltanto mediante il rilancio del processo di federalizzazione e di costituzionalizzazione a cui dovrebbe indurre la consapevolezza delle trasformazioni in atto nel contesto globale.

<sup>106</sup> Ancora secondo gli auspici espressi dal Presidente Mattarella nei discorsi già menzionati.



costituzionalizzazione. Se questi devono considerarsi oggi traguardi necessari alla luce di quanto si è già osservato – sebbene non possa ignorarsi che essi appaiano tanto necessari quanto di difficile realizzazione, in difetto di una comune volontà... degli stessi governi degli Stati membri, divisi dalla frattura fra “sovranisti” (nazionalisti) e “europeisti” – è certo che il loro conseguimento passa ineludibilmente per l’introduzione di più efficaci contrappesi al potere degli esecutivi nazionali anche nella dimensione sovranazionale, nei termini sopra auspicati.