

GLI INDIRIZZI DI MASSIMA PER IL COORDINAMENTO DELLE
POLITICHE ECONOMICHE EX ART. 121 TFUE NEL QUADRO DEL
SEMESTRE EUROPEO*

GIACOMO MENEGUS**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il coordinamento delle politiche economiche prima del Semestre europeo. – 3. Gli indirizzi di massima nel quadro del Semestre europeo. – 4. I nodi principali. – 4.1. Questioni di validità. – 4.2. Controllo democratico. – 4.3. Effettività. – 5. *Focus Italia*. – 6. Conclusioni e prospettive.

Abstract

The essay aims to analyse the role of broad economic policy guidelines (BEPGs) under Article 121 TFEU within the European Semester. After describing the evolution of the instruments for coordinating economic policies in the EU, from the Seventies until today, the analysis focuses on three major issues concerning economic policy coordination: legitimacy, democracy, and effectiveness. The main finding is that the well-known shortcomings in democratic control over the economic cycles at the European and national level are accompanied by poor implementation of the economic policy recommendations by the Member States. The examination of the Italian case confirms this picture. Despite these issues, economic policy recommendations (notably country-specific recommendations - CSRs) are gaining ever greater importance, especially within the framework of Next Generation EU plan. The conclusion is that, while the effectiveness of policy recommendations may be improved by linking the disbursement of EU funds to Member States compliance with CSRs, as proposed for the so-called 'Recovery Plan', stronger democratic accountability implies an enhancement of the involvement of national parliaments in the European Semester.

Suggerimento di citazione

G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 16 ottobre 2020.

** Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell’Università di Macerata.

Contatto: giacomo.menegus@unimc.it

1. Introduzione

L'avvio del Semestre europeo e le riforme della *governance* economica conseguenti alla crisi del 2008 (in particolare i cd. *Six Pack*¹ e *Two Pack*²) hanno attribuito agli indirizzi di massima di cui all'art. 121 TFUE – ovvero alle linee principali di politica economica dell'Unione e degli Stati membri, che si traducono in una serie di atti formalmente non vincolanti (raccomandazioni relative agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea³, raccomandazioni sulla politica economica della zona euro⁴ e raccomandazioni specifiche per paese⁵) – un rilievo sconosciuto nel quadro giuridico precedente.

Da un lato, la nuova tempistica introdotta dal Semestre europeo, con la rigida scansione e sincronizzazione dei cicli di bilancio nazionali, mira a garantire che gli Stati membri tengano effettivamente in considerazione gli indirizzi di massima nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche, tanto al momento della stesura dei rispettivi Programmi di stabilità o convergenza (PS o

¹ Il “*Six Pack*” è composto da cinque regolamenti e una direttiva: Reg. (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*; Reg. (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*; Reg. (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*; Reg. (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*; Reg. (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, *che modifica il Reg (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità d'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*; Dir. 2011/85/UE, del Consiglio, dell'8 novembre 2011, *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*.

² Il “*Two Pack*” è composto da due regolamenti: Reg. (UE) n. 472/2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria*; Reg. (UE) n. 473/2013, *contenente le disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*.

³ Art. 121, par. 2, TFUE.

⁴ Art. 136 TFUE, in combinato disposto con l'art. 121, par. 2, TFUE.

⁵ Art. 121, par. 2, TFUE e art. 148, par. 4, TFUE.

PC) e dei Programmi nazionali di riforma (PNR)⁶, quanto (e soprattutto) al momento delle decisioni di bilancio⁷.

Dall'altro lato, l'ampliamento dell'ambito del coordinamento, esteso anche alla procedura per gli squilibri macroeconomici⁸, e il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita e della sorveglianza di bilancio della zona euro⁹, con la previsione di sanzioni anche pecuniarie¹⁰, hanno complessivamente concorso a rendere più stringenti i vincoli posti dagli indirizzi sulle scelte di politica economica degli Stati.

Nel solco di questa progressiva crescita di importanza si collocano, da ultimo, le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio scorso¹¹: nell'ambito dell'ambizioso piano per il sostegno della ripresa economica predisposto a seguito della crisi generata dalla pandemia da Covid-19, si riconosce infatti agli indirizzi di massima (e in particolare a quelli individuati nelle raccomandazioni specifiche per paese) il ruolo di *benchmark* principale per la valutazione dei cd. Piani per la ripresa e la resilienza, ovvero dei programmi di riforme e investimenti sulla base dei quali verranno erogate le risorse di *Next Generation EU*¹².

La crescente centralità degli indirizzi di massima così tratteggiata (sulla quale si tornerà *infra* più diffusamente) solleva tuttavia una serie di problematiche su cui la dottrina si è soffermata sin dall'adozione del Semestre europeo nel 2011.

Il nodo principale – sul quale con maggiore interesse e intensità si sono esercitate la scienza giuridica e politica – è senz'altro quello del controllo

⁶ I Programmi di Stabilità/Convergenza e i Programmi nazionali di riforma devono essere presentati entro il mese di aprile di ogni anno e sono elaborati dagli Stati membri in conformità con le raccomandazioni relative agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea (che hanno valenza pluriennale) e – per quanto concerne gli Stati che aderiscono alla moneta unica – in conformità con le raccomandazioni sulla politica economica della zona euro, adottate verso gennaio-febbraio (con valenza annuale). Le priorità delle politiche economiche su base annuale sono invece individuate dalla Commissione nell'*Analisi annuale della crescita* – adottata con comunicazione tra novembre e dicembre dell'anno precedente alla redazione dei PS/PC e dei PNR, e che naturalmente risulta coerente con le già menzionate raccomandazioni – e dal Consiglio europeo di primavera. V. *amplius* par. 3.

⁷ Le decisioni di bilancio degli Stati membri intervengono infatti a valle dell'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese, adottate dal Consiglio su proposta della Commissione nel mese di giugno di ogni anno, a seguito dell'esame condotto sui PS/PC e sui PNR dei vari Stati membri. V. *amplius* par. 3.

⁸ Reg. (UE) n. 1174/2011; Reg. (UE) n. 1176/2011.

⁹ Reg. (UE) n. 1175/2011; Reg. (UE) n. 473/2013.

¹⁰ V. in part. artt. 4, 5, e 6, Reg. (UE) n. 1173/2011, nonché art. 3 Reg. (UE) n. 1174/2011

¹¹ Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*. Per un quadro complessivo cfr. 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, disponibile in: <https://www.diritticomparati.it/>.

¹² V. in part. il paragrafo A19. Cfr. sul punto, per tutti, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, in corso di pubblicazione.

democratico sulla definizione degli indirizzi di massima e, più complessivamente, sul coordinamento delle politiche economiche realizzato nell'ambito del Semestre europeo. A fronte di quella che è stata avvertita come una sostanziale sottrazione delle scelte di *policy* al livello nazionale in favore di quello sovranazionale, non è corrisposta – almeno secondo la lettura prevalente in dottrina – la creazione di meccanismi di scrutinio dell'operato delle istituzioni europee analogo a quello esercitato nell'ambito delle procedure di bilancio nazionali: insufficienti gli strumenti messi a disposizione del Parlamento europeo nell'ambito del cd. dialogo economico; inadeguata e intrinsecamente ridotta la partecipazione ai principali appuntamenti del Semestre europeo da parte dei vari parlamenti nazionali; finora insoddisfacenti le prestazioni rese dalla cooperazione inter-parlamentare.

Accanto alla questione del controllo democratico (e ad essa strettamente connesse), si collocano poi le perplessità circa la conformità del nuovo quadro di coordinamento al diritto dei Trattati e all'articolazione ivi tracciata delle competenze, evidenziandosi in particolare come il Semestre europeo abbia reso pressoché vincolanti indirizzi di massima pur sempre espressi da atti che hanno formalmente natura non vincolante, quali le raccomandazioni.

Da ultimo, si pone il problema dell'effettività degli indirizzi di massima, ovvero della capacità delle relative raccomandazioni di plasmare concretamente la programmazione economica e le decisioni di bilancio degli Stati membri. Si tratta di un profilo – per certi versi antitetico rispetto ai precedenti – che, diversamente da questi ultimi, ha ricevuto un'attenzione assai minore da parte della dottrina. Esso appare comunque decisivo non solo per verificare il funzionamento concreto del Semestre europeo a fronte delle finalità perseguite attraverso la sua istituzione, ma anche per esprimere una valutazione complessiva sulla validità e sulla democraticità dell'intero processo e, conseguentemente, degli stessi indirizzi di massima.

Il saggio si propone dunque di esaminare questi temi, avendo cura in primo luogo di ricostruire le fasi salienti dell'evoluzione del coordinamento delle politiche economiche nel periodo antecedente all'introduzione del Semestre europeo, nell'ambito del quale si sono consolidate alcune delle prassi che tuttora informano gli indirizzi di massima e sono emersi i principali problemi che condurranno alla riforma della *governance* post-2008 (par. 2). Si descrive quindi come gli indirizzi di massima si inseriscano nel quadro del Semestre europeo e quali modifiche siano intervenute a partire dalla sua prima applicazione nel 2011 (par. 3). Delineato così il ruolo degli indirizzi di massima, si vanno ad analizzare i nodi già menzionati (par. 4): le questioni di validità (par. 4.1.); il controllo democratico (par. 4.2.); l'effettività (par. 4.3.). Due di questi temi sono poi approfonditi con particolare riguardo all'Italia: da un lato, si verificherà la partecipazione del Parlamento italiano alla definizione degli indirizzi

di massima (ovvero il controllo che lo stesso esercita sul Governo nel Semestre europeo); dall'altro, si offrirà un'analisi complessiva del grado di implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia, in modo da poter valutare l'effettività di tali indirizzi rispetto alle scelte di politica economica del nostro Paese (par. 5). Nel paragrafo conclusivo, si tenterà di comporre i problemi esaminati in un quadro di sintesi che, tenendo conto anche dall'accordo raggiunto dal Consiglio europeo su *Next Generation EU*, offra una rilettura complessiva del ruolo degli indirizzi di massima ex art. 121 TFUE e del loro concreto impatto sulla definizione delle politiche economiche degli Stati membri (par. 6).

2. Il coordinamento delle politiche economiche prima del Semestre europeo

La convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri ha rappresentato, sin dal Trattato di Roma, un obiettivo primario della Comunità economica europea: l'art. 2 del Trattato Cee prevedeva infatti che la Comunità – al fine ultimo di realizzare «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati» – procedesse «[al]l'instaurazione di un mercato comune e [a]l graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri»¹³, attribuendo al Consiglio ex art. 145 il compito di provvedere al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri.

Il carattere piuttosto generico di tali previsioni, accompagnato dall'assenza di disposizioni più dettagliate sul punto, ha tuttavia a lungo ostacolato una piena attuazione delle stesse¹⁴. In questa prima fase, definita da alcuni come la «preistoria degli indirizzi di massima»¹⁵, si affaccia tuttavia l'idea di offrire orientamenti di *policy* agli Stati membri: il merito è soprattutto dei lavori pionieristici del Comitato monetario della Comunità economica europea, che dal 1959 pubblica *report* annuali nei quali conduce un'analisi del quadro economico della Comunità ed elabora indicazioni per gli Stati membri¹⁶.

¹³ Corsivi aggiunti.

¹⁴ Cfr. S. DEL GATTO, *Il Metodo aperto di coordinamento*, Jovene, Napoli, 2012, 37.

¹⁵ S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, n. 4/2008, 829.

¹⁶ Cfr. sempre S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 829, i quali indicano, come caso particolarmente significativo di *guidance* rivolta ad uno Stato membro, quella indirizzata all'Italia nel 1968 (cfr. Monetary Committee, *Tenth Report on the Activities of the Monetary Committee*, European Economic Community, Brussels, 26 April 1968). Va segnalato peraltro che anche la Commissione aveva sostanzialmente raccolto l'idea di orientamenti per la politica economica, prima nell'*Action Programme* per la seconda fase dell'Unione economica e monetaria (1962), poi con la creazione del Comitato di politica economica di medio termine (1964).

Un primo significativo impulso verso l'implementazione del coordinamento delle politiche economiche, monetarie e di bilancio si ha – nella prospettiva della creazione dell'Unione economica e monetaria – con i lavori del *Comitato Werner*¹⁷, tradotti dapprima nella Decisione del Consiglio del 22 marzo 1971 *relativa al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche a breve termine degli Stati membri della Comunità economica europea*¹⁸, seguita poi dalla Decisione del 18 febbraio 1974 *relativa alla realizzazione di un grado elevato di convergenza delle politiche economiche degli Stati membri della Comunità economica europea*¹⁹, la quale offre per la prima volta un solido quadro giuridico al coordinamento delle politiche economiche²⁰.

È proprio in questi documenti che fanno la comparsa gli *orientamenti della politica economica da seguire da parte della Comunità e in ciascuno degli Stati membri*, adottati dal Consiglio su proposta della Commissione, «allo scopo di pervenire ad un'evoluzione economica armoniosa» (art.1), così come un embrionale meccanismo di vigilanza della relativa attuazione²¹.

¹⁷ Il *Comitato Werner*, così denominato per il suo presidente, primo ministro lussemburghese, fu istituito su decisione del Consiglio il 6 marzo del 1970 ed incaricato di elaborare un rapporto che analizzasse diverse ipotesi per realizzare per tappe l'Unione economica e monetaria della Comunità. Nel *Rapporto Werner*, gli orientamenti (*guidelines*) per la politica economica rivestono essenzialmente il ruolo di strumenti *transitori* per il coordinamento nelle fasi preparatorie dell'Unione economica e monetaria, in vista di una centralizzazione al livello europeo delle relative competenze (v. *Report to the Council and the Commission on the Realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community*. «*Werner Report*», Supplement to the Bulletin 11 – 1970 of the European Communities, Werner Committee, Luxembourg, 8 October 1970, in part. 15-17, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf). Cfr. più diffusamente sul tema S. DEL GATTO, *Il Metodo aperto di coordinamento*, cit., 37-39.

¹⁸ La Decisione del 22 marzo 1971 fa seguito, invero, ad una precedente Decisione del Consiglio del 17 luglio 1969 *relativa al coordinamento delle politiche economiche a breve termine degli Stati membri* volta ad introdurre *consultazioni preliminari* sulle principali misure di politica economica che potessero avere un rilievo al di fuori del singolo stato (art. 1).

¹⁹ Tale decisione prevende in particolare – tra le altre cose – l'articolazione del coordinamento sulla base di tre sessioni annuali, nell'ambito delle quali il Consiglio (su proposta della Commissione) è chiamato ad adottare o adeguare gli orientamenti di politica economica per la Comunità e gli Stati membri, in modo tale che questi ultimi ne possano tener conto per le decisioni di bilancio (artt. 1-5). Sulla scorta dell'affermazione per cui «la vigilanza sull'attuazione e sugli effetti delle politiche economiche nazionali è necessaria per mantenere la coerenza fra tali politiche e rendere possibile la rapida correzione di qualsiasi deviazione rispetto agli orientamenti fissati a livello comunitario» (considerando 5), si prevede inoltre (art. 11) che la Commissione possa rivolgere agli Stati che si discostano dagli orientamenti una raccomandazione, come pure la possibilità di convocare in tal proposito una riunione d'urgenza o procedere ad un esame da parte del Consiglio.

²⁰ Così M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordination der Wirtschaftspolitik]*, in H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, A. HATJE (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2015, 928 ss., in part. Rn. 2, nt. 2.

²¹ L'articolo 8 della Decisione del 1974 prevede che, qualora uno Stato membro attui politiche economiche, monetarie e di bilancio che si discostano dagli orientamenti definiti dal Consiglio o presentano rischi economici per l'insieme della Comunità, la Commissione possa rivolgergli una

Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche non subisce ulteriori sviluppi di rilievo sino alla fine degli anni Ottanta, benché nel frattempo siano intervenute l'istituzione del Sistema monetario europeo e la firma dell'Atto Unico Europeo, che all'art. 102 A ribadisce l'impegno degli Stati membri a cooperare per «assicurare la convergenza delle politiche economiche e monetarie necessaria per l'ulteriore sviluppo della Comunità».

La spinta decisiva per la realizzazione di un quadro di coordinamento più compatto arriva dai lavori del *Comitato Delors*²², istituito nel 1988, i cui apporti in fatto di politica economica e monetaria saranno in parte trasfusi nel Trattato di Maastricht nel 1992²³. Nel Trattato, non solo si pone l'accento sulla necessità di una politica economica «fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»²⁴ (art. 3 A) per garantire il perseguimento delle finalità della neonata Unione europea (art. 2); ma si delinea pure l'impianto fondamentale del coordinamento che sopravvivrà sostanzialmente immutato sino ad oggi, transitando – attraverso alcune modifiche della numerazione (prima art. 103, poi art. 99 TCE²⁵) – nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea *sub* art. 121 TFUE.

Dopo aver sancito che «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio» (art. 103, par. 1), si introduce infatti lo strumento degli *indirizzi di massima*²⁶, i quali vengono elaborati su proposta della Commissione (che cura

raccomandazione; è possibile anche la convocazione d'urgenza del gruppo di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie a breve termine ed un esame del caso in seno al Consiglio (art. 8, par. 2).

²² Il *Rapporto Delors* enfatizza in particolare la necessità di un maggiore coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri – specie per quanto concerne quelle di bilancio – e individua negli orientamenti (*guidelines*) lo strumento principale per conseguire tale convergenza (cfr. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Brussels, 17 April 1989, 19-20, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf). Propone inoltre una riforma della Decisione del 1974 che, attraverso le diverse fasi in cui si dovrebbe articolare la piena realizzazione dell'Unione economica e monetaria, garantisca un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento. La riforma della Decisione del 1974 viene effettivamente realizzata l'anno successivo alla pubblicazione del Rapporto, con la Decisione del Consiglio del 12 marzo 1990 *relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici durante la prima fase dell'unione economica e monetaria*.

²³ Cfr. S. DEL GATTO, *Il Metodo aperto di coordinamento*, cit., 41; S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 829-830.

²⁴ Corsivi aggiunti.

²⁵ Il mutamento di numerazione da art. 103 ad art. 99 si ha con il Trattato di Amsterdam (cfr. *Tabelle di corrispondenza di cui all'articolo 12 del trattato di Amsterdam* in Allegato al Trattato).

²⁶ Oppure, secondo un'altra dizione in uso, i “grandi orientamenti per le politiche economiche” – GOPE (v. ad es. A. CRESCENZI, *Il varo della Strategia nel 2000*, in M. DECARO (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione

la fase istruttoria), dibattuti dal Consiglio europeo e, infine, adottati dal Consiglio nella composizione ECOFIN (par. 2). Si articola inoltre la cd. “sorveglianza multilaterale” (par. 3), condotta dal Consiglio sulla base delle relazioni della Commissione, la quale si avvale a tal fine di un obbligo di informazione posto in capo agli Stati membri circa «le misure di rilievo da essi adottate nell’ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie» (par. 3, secondo periodo). Si prevedono, infine, alcuni strumenti di cd. *peer pressure* per sollecitare l’attuazione degli indirizzi, quali l’adozione di una raccomandazione diretta al singolo Stato inadempiente ovvero – nei casi più gravi – la pubblicazione della stessa (par. 4).

I primi indirizzi di massima vengono adottati dal Consiglio nel 1993 con raccomandazione generale rivolta a tutti gli Stati membri²⁷ e a partire dal 1994, sono aggiornati con cadenza annuale, di norma dopo la Sessione estiva del Consiglio europeo, in modo tale che gli Stati membri possano tenerne conto in sede di predisposizione del bilancio²⁸.

A partire dal 1998²⁹, gli indirizzi di massima si “sdoppiano”³⁰, suddividendosi in indirizzi di massima “generali” – espressi nelle raccomandazioni generali – e “individuali” rivolti ai singoli Stati membri – espressi nelle cd. raccomandazioni specifiche per paese (RSP o anche *country-specific recommendation* – *CSRs*). Focalizzando in queste ultime l’attenzione sulle differenti priorità dei singoli Stati membri, si è inteso così assicurare una maggiore concretezza e operatività agli indirizzi generali.

L’anno seguente (1999), la Commissione presenta inoltre il primo *Report* sull’implementazione degli indirizzi, allo scopo di «individuare scrupolosamente quali raccomandazioni sono state adottate e quali no e (...) rivalutare lo stato dei lavori»³¹. E sempre nello stesso anno, in vista del Consiglio europeo

Adriano Olivetti, Roma, 2011, 133), traduzione dell’inglese *Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs)*.

²⁷ Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1993, *relativa agli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*.

²⁸ Cfr. M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 19.

²⁹ I primi orientamenti specifici per paese (*country-specific guidelines*) si ritrovano infatti in Commission of the European Communities, *1998 Broad Economic Policy Guidelines*, European Economy No. 66, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 1999; anche se è comune l’affermazione per cui la distinzione prenderebbe il via stabilmente dal 1999 (cfr. ad es. M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 21, oppure A. CRESCENZI, *Il varo della Strategia nel 2000*, cit., 134).

³⁰ Ciò si è reso possibile facendo leva su un’interpretazione innovativa dell’allora art. 103, par. 2 – in effetti ammissibile alla luce della lettera della disposizione – come sottolinea R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla Costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 1/2020, 130.

³¹ S. DERROUSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 831, che richiamano Commission of the European Communities, *The Report on the Implementation of the 1999*

di Helsinki, viene condotta una prima verifica complessiva sugli strumenti di coordinamento, nell'ambito della quale gli orientamenti di politica economica sono riconosciuti come "centrali" all'intero processo³².

Il successivo Consiglio europeo di Lisbona del 2000, oltre a sottolineare l'esigenza che gli orientamenti si proiettino maggiormente nel medio e lungo termine, introduce – in corrispondenza con l'avvio della Strategia di Lisbona – il cd. Metodo di coordinamento aperto (o *Open Method of Coordination*)³³, cui gli indirizzi di massima sono frequentemente accostati³⁴, per le analogie delle procedure e l'aspetto volontaristico di fondo comune ai due processi³⁵. In

Broad Economic Policy Guidelines, European Economy, Reports and Studies No. 1, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 2000.

³² Cfr. ECOFIN Council, *Economic Policy Co-ordination: Review of Instruments and Experience in Stage 3 of EMU*. Press Release No. 13123/1/99, Brussels, 29 November 1999, 5. In questa sede, il coordinamento delle politiche economiche viene ritenuto necessario – alla luce della crescente interdipendenza delle economie degli Stati membri conseguente al completamento del mercato unico e all'introduzione dell'euro – al fine di evitare effetti di *spill-over*, di mantenere la stabilità dei prezzi e, in genere, di ostacolare comportamenti di *free riding* da parte degli Stati membri. Accanto a questi aspetti per così dire negativi, vengono poi sottolineati quelli positivi del processo di coordinamento imperniato sugli orientamenti, tra cui si segnalano la condivisione di *best practices*, l'attuazione di una *peer pressure* per la relativa attuazione e l'individuazione di *benchmark* per l'elaborazione delle politiche statali (cfr. M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Kordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 8-9).

³³ La riflessione scientifica sul Metodo di coordinamento aperto ha assunto, nel corso degli anni, dimensioni sterminate; ci si limita pertanto in questa sede ad alcuni riferimenti fondamentali: D. HODSON, I. MAHER, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n. 4/2001, 719-746; C.M. RADAELLI, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport nr 1, March/2003; A. SCHÄFER, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, in *European Integration online Papers*, Vol. 8, n. 13/2004, V. HATZOPOULOS, *Why the Open Method of Coordination is Bad For You: A Letter to the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 3/2007, 309-342; S. BARONCELLI, O. FARKAS, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2008, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; J. ZEITLIN, *The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects*, in M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (Eds.), *Changing European employment and welfare regimes: the influence of the open method of coordination on national reforms*, Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare, Routledge, London, 2009; S. SMISMANS, *From harmonization to co-ordination? EU law in the Lisbon governance architecture*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, n. 4/2011, 504-524; S. DEL GATTO, *Il Metodo aperto di coordinamento*, cit.

³⁴ V. ad es. G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, 7, disponibile in: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

³⁵ In proposito, è bene tuttavia precisare due punti: in primo luogo, che è invero il Metodo di coordinamento aperto a trarre elementi dai meccanismi di coordinamento delle politiche economiche e non viceversa; e in secondo luogo, che le similitudini si spingono sino ad un certo punto, giacché – come evidenziato da S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 828 – il Metodo di coordinamento aperto ha fondamenti decisamente più volontaristici (tanto più che è applicato ad ambiti estranei a quelli coperti dell'odierno art. 121 TFUE, quali ad es. le politiche

quest'occasione si individua nel Consiglio europeo di primavera la sede privilegiata per il dibattito sui temi economici e sociali e la definizione degli orientamenti in materia³⁶.

L'auspicio per indirizzi di più ampio e lungo respiro espresso a Lisbona trova risposta nel 2002, quando la Commissione prospetta l'adozione degli stessi con cadenza triennale (a partire dal 2003)³⁷, mirando pure all'eliminazione di incoerenze e sovrapposizioni tra le diverse raccomandazioni e al miglioramento del controllo sull'attuazione³⁸.

Tanto le raccomandazioni generali, quanto quelle specifiche per paese continuano ad essere adottate contemporaneamente fino al 2005, anno in cui le seconde cominciano ad essere adottate con cadenza annuale e in un momento successivo e distinto rispetto alle raccomandazioni generali, con l'intento di fornire – attraverso uno confronto a livello europeo ad esse dedicato – una base politica più solida alle principali riforme che i singoli Stati sono chiamati ad implementare³⁹.

Frattanto, dal 2003, le raccomandazioni relative alla zona euro hanno cominciato ad essere inserite in una sezione speciale delle raccomandazioni generali: in questo caso, la ragione della separazione trova fondamento nella più intensa integrazione tra le economie dei Paesi che hanno adottato la moneta unica e nella necessità di raccomandazioni specifiche per affrontare le ulteriori e più complesse problematiche da ciò derivanti.

Nei primi anni Duemila, gli indirizzi di massima risultano così suddivisi in diversi strumenti, aventi portata e periodicità differente, benché debbano tutti ricondursi in ultima istanza alla medesima base giuridica, ossia l'art. 99 TCE (ora art. 121 TFUE)⁴⁰.

sociali; v. M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 10), mentre il coordinamento delle politiche economiche trova solido fondamento nei Trattati e gode di un sistema di attuazione ben più articolato.

³⁶ M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 26.

³⁷ *Ibidem*. Si v. *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles*, 20 e 21 marzo 2003, parr. 16-17.

³⁸ Commission of the European Communities, *Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-ordination Cycles*, Communication from the Commission, COM(2002) 487 final, 3 September 2002.

³⁹ Si v. in tal senso European Commission, *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: frequently asked questions*, Brussels, 12 December 2006, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_06_478.

⁴⁰ Le raccomandazioni specifiche per paese rinvengono la relativa base giuridica non solo nell'art. 99 TCE (ora art. 121 TFUE), ma pure nell'art. 128 TCE (ora art. 148 TFUE), dal momento che raccolgono nel medesimo atto indirizzi in fatto di politiche economiche e politiche in materia di occupazione e sociali (in senso lato). Un'ulteriore precisazione va fatta con riguardo alle raccomandazioni per la zona euro, che hanno la loro base giuridica nel combinato disposto degli art. 136 TFUE e 121 TFUE. V. *infra* par. 3.

L'ultimo significativo impulso al coordinamento delle politiche economiche prima della crisi del 2008, si ha con il rilancio della Strategia di Lisbona avviato dalla Commissione nel 2005⁴¹, anche sulla scorta dei lavori del *Comitato Kok* (2004)⁴². In primo luogo, oltre alle già menzionate modifiche relative alle raccomandazioni specifiche per paese (v. *supra*), si avvia in questo frangente l'adozione delle *Linee guida integrate* (o *Integrated guidelines*), ossia la contestuale pubblicazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti in materia di occupazione⁴³, in modo da garantire una maggiore coerenza complessiva tra le varie politiche, pur rimanendo i due strumenti formalmente distinti. Sempre in corrispondenza del rilancio della Strategia di Lisbona si ha poi la previsione dei cd. Programmi nazionali di riforma (PNR o anche *National Action Programmes*)⁴⁴, che devono essere elaborati dagli Stati membri entro il 15 ottobre di ogni anno al fine di programmare l'implementazione delle Linee guida integrate. La valutazione dei Programmi nazionali di riforma (e del parallelo Programma comunitario di Lisbona) è affidata ad una Relazione annuale della Commissione (*Annual Progress Report for Growth and Jobs*), che esamina i progressi compiuti tanto a livello comunitario, quanto a livello nazionale⁴⁵. È facile scorgere in questi due strumenti gli antesignani dei Piani o programmi nazionali di riforma (PNR) e dell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*) che svolgeranno un importante ruolo nel Semestre europeo.

Il Trattato di Lisbona mantiene invece intatto, come si è già anticipato, l'impianto di fondo del coordinamento tracciato a Maastricht che trova nuova collocazione nell'art. 121 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Un'innovazione di rilievo si ha però con la previsione al par. 4 dello stesso articolo, in forza della quale la Commissione può rivolgere un avvertimento (cd.

⁴¹ Cfr. A. CRESCENZI, M.C. RIONDINO, *Il rilancio nel 2005: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione*, in M. DECARO (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, cit., 139 ss.

⁴² Il *Comitato Kok*, presieduto da Wim Kok (già Primo ministro olandese), ha condotto un'analisi e una revisione della Strategia di Lisbona; i risultati e le proposte sono raccolti nel rapporto: *Facing The Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, disponibile al seguente link: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/88b6bc81-e3ad-4156-960f-f549369aa9d4>.

⁴³ A partire dal Trattato di Amsterdam (art. 109 Q, par. 2), il Consiglio è infatti chiamato ad adottare *orientamenti* in materia di occupazione – coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche – di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche.

⁴⁴ In parallelo la Commissione redige un Programma Comunitario di Lisbona, nel quale si individuano le principali iniziative a livello comunitario.

⁴⁵ In proposito si v. diffusamente A. CRESCENZI, M.C. RIONDINO, *Il rilancio nel 2005: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione*, cit., 153 ss.

early warning) ad uno Stato inadempiente senza dover passare per l'approvazione del Consiglio⁴⁶.

Volendo trarre le fila dall'esame delle principali tappe dell'evoluzione del coordinamento economico pre-crisi e valutare, con uno sguardo d'insieme, il ruolo degli indirizzi di massima in tale contesto, si possono fare le seguenti osservazioni.

Innanzitutto, a partire dalle prime raccomandazioni del 1993, gli indirizzi di massima per le politiche economiche hanno rappresentato uno – se non l'unico – strumento “globale” di *policy* europea, capace di condensare nella stessa sede politiche attinenti alla disciplina di bilancio (relative al Patto di Stabilità e crescita), all'occupazione (Processo di Lussemburgo) e a riforme strutturali del mercato dei beni e dei capitali (Processo di Cardiff)⁴⁷. Con l'avvio della Strategia di Lisbona e il suo rilancio nel 2005, gli indirizzi hanno ugualmente riguardato un ampio *range* di tematiche, anche in virtù dell'adozione delle già menzionate *Integrated guidelines*⁴⁸.

Il secondo elemento significativo degli indirizzi è costituito dall'aver incrementato notevolmente il confronto tra *policy-makers* europei e nazionali, attraverso lo scambio di informazioni, i processi di *peer review*, i dibattiti nelle diverse sedi istituzionali, in particolare nel Consiglio, nelle sue varie composizioni, e nel Consiglio europeo⁴⁹.

Gli elementi di debolezza che emergono in questa fase sono invece essenzialmente due.

In primis, va rilevata la moltiplicazione delle raccomandazioni, che ha reso difficile individuare nella pletora di obiettivi raccomandati le vere priorità e, conseguentemente, concentrare gli sforzi sulla relativa attuazione. Basti pensare che nel 2001 le raccomandazioni generali erano sedici, con raccomandazioni specifiche per paese comprese tra un minimo di cinque e un massimo di dodici; nel triennio 2003-2005 si sale a ventitré raccomandazioni generali e novantaquattro *country-specific recommendation*. Un tentativo di mettere maggiormente a fuoco le sfide più importanti si ha in effetti con il rilancio della Strategia di Lisbona (con le raccomandazioni generali ridotte a sedici) e

⁴⁶ Deve aggiungersi, tra le modifiche introdotte, la previsione per cui, ai fini del voto sulle eventuali raccomandazioni allo Stato inadempiente, il Consiglio non tiene conto del voto dello Stato interessato.

⁴⁷ In tal senso cfr. S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 832-833.

⁴⁸ Sulla Strategia di Lisbona e l'ampiezza delle tematiche affrontate si v. i contributi raccolti nel volume curato da M. DECARO, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, cit., e in part. M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, 35 ss.

⁴⁹ Cfr. S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 833-834.

ulteriormente nel 2010 con Europa 2020 (ridotte a sei), ma rimane la difficoltà di individuare gli obiettivi prioritari⁵⁰.

Il secondo e principale limite degli indirizzi di massima risiede tuttavia nella scarsa effettività del meccanismo di *peer pressure* nell'assicurare l'implementazione degli obiettivi fissati nelle varie raccomandazioni. Si tratta senz'altro di un limite connaturato allo strumento, ma che è stato acuito dall'approccio *soft* adottato dalle istituzioni europee. Da un lato, la dottrina ha registrato⁵¹ – ma è un limite che emerge anche nel *Rapporto Kok*⁵² – un uso assai blando della *peer pressure*, con una netta preferenza per toni moderati nei confronti degli Stati meno virtuosi e il rifiuto di introdurre “graduatorie delle riforme” per testare l'avanzamento dell'attuazione nei diversi paesi da parte della Commissione⁵³. Dall'altro lato, nell'arco di trent'anni (a partire dal 1974), Commissione e Consiglio hanno fatto modestissimo impiego della raccomandazione agli stati inadempienti, ovvero solo in tre casi: con il Belgio (1981)⁵⁴, l'Irlanda (2001)⁵⁵ e la Francia (2003)⁵⁶. Nel 2002, a testimoniare tale riluttanza, v'è la scelta del Consiglio di non dar seguito al procedimento avviato dalla Commissione nei confronti di Portogallo e Germania per disavanzi eccessivi. Dopo il Trattato di Lisbona e prima dell'introduzione del Semestre europeo, l'unica applicazione si ha nei confronti della Grecia (2010)⁵⁷.

⁵⁰ Cfr. M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordiniierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 23; S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 834.

⁵¹ J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, *Last Exit to Lisbon*, Bruegel, Policy Briefs, Issue 2006/02, March 2006, passim, disponibile al seguente link: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pbf_140306_lisbon.pdf.

⁵² Nel quale piuttosto si spinge per l'introduzione di graduatorie (*league tables*) e per un sistema di critica severa delle *performance* più deludenti (pur sempre secondo lo schema del *namings, shamings and famings*); cfr. *Facing The Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, cit., in part. 43.

⁵³ S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 835 e 838-839.

⁵⁴ Cfr. Raccomandazione della Commissione, del 22 luglio 1981, *al governo del Regno del Belgio ai sensi dell'articolo 11 della decisione 74/120/CEE del Consiglio del 18 febbraio 1974*.

⁵⁵ Cfr. Raccomandazione del Consiglio, del 12 febbraio 2001, *intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche dell'Irlanda con gli indirizzi di massima*, nonché la coeva Decisione del Consiglio, del 12 febbraio 2001, *che rende pubblica la raccomandazione intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche dell'Irlanda con gli indirizzi di massima*. In proposito, anche per le possibili ragioni della successiva incertezza del Consiglio nel far uso della raccomandazione, si v. C. MEYER, *The hard side of soft policy co-ordination in EMU: the impact of peer pressure on publicized opinion in the cases of Germany and Ireland*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n. 5/2004, 814-831.

⁵⁶ Cfr. Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2003, *che rivolge un avvertimento alla Francia, nel quadro della procedura di allarme preventivo, al fine di evitare un disavanzo eccessivo*.

⁵⁷ Cfr. Raccomandazione del Consiglio alla Grecia, del 16 febbraio 2010, *intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria*.

Il quadro complessivo che emerge è quello di un coordinamento debole, privo di strumenti davvero efficaci per assicurare l'attuazione degli indirizzi di massima e garantire la piena convergenza delle economie degli Stati membri.

La crisi finanziaria del 2008, che ha investito pesantemente le economie europee trasmettendosi ai debiti sovrani di diversi Stati membri⁵⁸, ha messo in luce tutte le inadeguatezze di un tale sistema di coordinamento e, più in generale, della *governance* economica europea. A fronte della sempre più stretta interdipendenza economica tra gli Stati membri, particolarmente intensa nei paesi della zona euro, gli strumenti di convergenza delle scelte di politica economica ed implementazione delle riforme strutturali sono apparsi troppo blandi, la sorveglianza sul rispetto dei vincoli di bilancio insufficiente, come pure i meccanismi per evitare l'insorgere di squilibri macroeconomici⁵⁹.

Le direttrici delle necessarie (e condivise) riforme della *governance* economica europea sono tracciate nelle loro linee essenziali – almeno per quanto qui ci interessa maggiormente – nella Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2010, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*⁶⁰, cui farà seguito la Comunicazione del 30 giugno, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*⁶¹, che raccolgono le sollecitazioni provenienti dai lavori dalla *Task Force* istituita nel marzo 2010 e presieduta dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy⁶².

Per quanto concerne più da vicino il coordinamento delle politiche economiche e i relativi indirizzi di massima, l'innovazione di maggior rilievo è senz'altro l'istituzione del Semestre europeo, sebbene anche le altre riforme già citate (*Six Pack* e *Two Pack*) finiscano per avere un riflesso non indifferente sugli indirizzi di massima proprio in ragione della scelta di convogliare all'interno

⁵⁸ Per una sintesi dei tratti essenziali della crisi, si v. per tutti R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla Costituzione economica in trasformazione*, cit., 119 ss.

⁵⁹ Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 12.5.2010 COM(2010) 250 definitivo, 2-4.

⁶⁰ Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, cit.

⁶¹ Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 30.6.2010 COM(2010) 367 definitivo.

⁶² Cfr. *Strengthening Economic Governance in The Eu*, Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, in part. parr. 42-45, disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/27405/117236.pdf> (va segnalato che il Semestre europeo al momento della pubblicazione del Report era già stato approvato dal Consiglio ECOFIN sulla scorta delle indicazioni della *Task Force*).

del Semestre i meccanismi per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e per il rispetto del Patto di stabilità e crescita (v. *infra*).

Con l'introduzione del Semestre si cerca, in particolare, di superare l'approccio della valutazione delle politiche economiche *ex post*⁶³ o a consuntivo⁶⁴ proprio del coordinamento pre-crisi (specie per quanto attiene le politiche di bilancio); approccio che rendeva intempestivo e inefficace l'intervento delle istituzioni europee per segnalare e correggere eventuali scostamenti⁶⁵. La sincronizzazione della valutazione e del coordinamento delle politiche di bilancio e delle politiche strutturali a livello europeo compiuta dal Semestre si ritiene possa aiutare gli Stati membri a modellare meglio le proprie scelte in vista dell'attuazione degli obiettivi comuni⁶⁶.

Il Semestre europeo viene dunque avviato dalla delibera ECOFIN del 7 settembre 2010⁶⁷, per poi essere tradotto nel diritto secondario dell'Unione attraverso il Reg. n. 1175/2011 nell'ambito del *Six Pack*.

Per cogliere il nuovo e più pregnante ruolo degli indirizzi di massima rispetto al contesto precedente, è necessario analizzare il Semestre nelle diverse fasi in cui è scandito.

3. Gli indirizzi di massima nel quadro del Semestre europeo

Sin dalla sua prima applicazione nel gennaio 2011, il Semestre europeo ha avuto inizio con la pubblicazione dell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*) da parte della Commissione⁶⁸. Si tratta di un documento che

⁶³ Cfr. Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, cit., 9, la quale nel paragrafo "La prevenzione è più efficace della correzione" (sub III.3.), sottolinea come: «L'attuale ciclo di sorveglianza economica consiste soprattutto in una valutazione ex-post dell'adeguatezza delle politiche economiche rispetto alle regole del patto di stabilità e crescita ed agli indirizzi di massima per le politiche economiche. Una sorveglianza economica e di bilancio ex-ante, attualmente mancante, consentirà di definire veri e propri orientamenti, che tengano conto della dimensione europea, e di tradurli in decisioni politiche nazionali. La formulazione di raccomandazioni specifiche per paese in una fase più precoce avrà un impatto positivo su tutti gli aspetti della sorveglianza, ossia sugli aspetti di bilancio, macroeconomici e strutturali».

⁶⁴ Così I. VISCO, *Esame congiunto della Comunicazione della Commissione europea "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche"*, Commissioni riunite V e XIV, Camera dei Deputati, 8 luglio 2010, 7-8.

⁶⁵ Cfr. Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, cit., 9-10.

⁶⁶ Commissione europea, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, cit., 8-9.

⁶⁷ Consiglio ECOFIN, delibera 7 settembre 2010 (cfr. Presse release No. 13161/10, Brussels, 7 September 2010), la quale dà seguito alla precedente delibera del 13 luglio 2010 (cfr. Presse release No. 12076/10, Brussels, 13 July 2010, 8-9), che accoglieva le indicazioni della Commissione contenute nella Comunicazione del maggio 2010. Sul punto v. G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, cit., 2.

⁶⁸ European Commission, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 12.1.2010 COM(2011) 11 final.

non è espressamente previsto dalle norme sul Semestre⁶⁹ e che, almeno in teoria, dovrebbe avere un carattere spiccatamente tecnico. Tuttavia, l'Analisi annuale della crescita ha assunto sin da subito una forte valenza politica, dal momento che proprio in tal sede la Commissione individua le priorità di politica economica per l'anno venturo, sulla base delle quali gli Stati membri dovranno sviluppare la propria programmazione economica⁷⁰.

La cosa non deve tuttavia stupire più di tanto, se solo si considera che già l'*Annual Progress Report for Growth and Jobs* introdotto nel 2005 (e aggiornato su base annuale) forniva i principali *input* al Consiglio europeo di primavera per la definizione delle priorità in materia di politica economica⁷¹.

Non si pongono, invero, neppure problemi di compatibilità formale con il quadro giuridico dettato dal Reg. (UE) n. 1175/2011, il quale delinea le tappe del Semestre europeo a maglie piuttosto larghe: l'Analisi annuale può ricondursi senza difficoltà alle «indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza» di cui all'art. 2-bis, par. 2, *lett. d*), inserito nel Reg. (CE) n. 1466/97 dal Reg. (UE) n. 1175/2011.

Risulta più complesso invece valutare il rapporto tra Analisi annuale sulla crescita e gli indirizzi di massima generali per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione (che insieme formano le *Linee guida integrate*), tanto più che la prima sembrerebbe assumere progressivamente una pregnanza maggiore rispetto ai secondi, che pure sono gli strumenti che tanto il Trattato (sub artt. 121 e 148 TFUE) quanto il diritto secondario (in part. art. 2-bis, par. 2, *lett. a) e b)*) vorrebbero centrali per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali degli Stati e dell'Unione. Per di più le Analisi annuali sulla crescita tendono a far riferimento, nel testo, alla Strategia Europa 2020 e alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'anno precedente (che d'altronde hanno una durata di 12-18 mesi) piuttosto che agli indirizzi di massima per le politiche economiche e agli orientamenti per l'occupazione (che in genere non sono nemmeno citati), ingenerando così il rischio di sovrapposizioni e scarsa coerenza tra i vari strumenti, a danno della chiarezza del quadro d'indirizzo⁷².

La spiegazione di un tale assetto va probabilmente cercata nella tendenza, già avvertita nell'ambito della Strategia di Lisbona, di dare maggiore respiro

⁶⁹ Cfr. S. VERHELST, *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union*, Royal Institute for International Relations, June 2011, 51.

⁷⁰ Cfr. G. RIZZONI, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 3.

⁷¹ S. DEROOSE, D. HODSON, J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines*, cit., 837.

⁷² G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, cit., 6.

alle Linee guida integrate, lasciando invece alle analisi della Commissione il compito di verificare i progressi e indicare i correttivi su base annuale. Le raccomandazioni contenenti gli indirizzi di massima generali hanno visto in effetti allungarsi ulteriormente la propria valenza proprio a partire dal 2010, quando il Consiglio ne ha proiettato gli effetti sino al 2014 «per mantenere la centralità dell[la relativa] esecuzione»⁷³. A riprova di ciò, le raccomandazioni sugli indirizzi di massima generali adottate nel 2015⁷⁴ risultano tutt'ora vigenti. La coerenza complessiva tra Linee guida integrate e le indicazioni racchiuse nelle Analisi annuali della Commissione dovrebbe comunque essere assicurata dalla complessiva collocazione nell'ambito della Strategia Europa 2020.

Resta il fatto che, ai fini della redazione dei Programmi di stabilità o convergenza e dei Programmi nazionali di riforma, gli Stati membri saranno tenuti a guardare tanto alle Linee guida integrate, quanto (e soprattutto) alle indicazioni emergenti dall'Analisi annuale per la crescita.

L'adozione dell'Analisi si colloca dapprima all'inizio dell'anno solare (2010-2011), per poi essere anticipata stabilmente al novembre dell'anno precedente (a partire dal 2012), anche al fine di ampliare gli spazi di confronto e dibattito politico tra una fase e l'altra del Semestre. L'Analisi entra così a far parte del cd. "Pacchetto d'Autunno" della Commissione, contenente anche la Relazione sul meccanismo di allerta, che esamina gli sviluppi macroeconomici nei singoli Stati membri dell'Unione, e il Progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, la quale – diversamente dalla raccomandazione relativa agli indirizzi di massima generali – assume una cadenza annuale.

Tra gennaio e febbraio, l'Analisi annuale e il progetto di raccomandazione per la zona euro sono discussi dal Consiglio, il quale può eventualmente intervenire a modificare quest'ultimo ed approvarlo⁷⁵.

Si colloca in questa fase anche un primo momento di confronto con il Parlamento europeo sulla base del cd. *dialogo economico* (vedi *amplius* par. 4.2.)⁷⁶; in questo frangente, il confronto potrà essere richiesto in particolare sulle «indicazioni generali date dalla Commissione agli Stati membri all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza». Il Parlamento inoltre discute l'Analisi annuale e può adottare una risoluzione in merito al fine di influenzare la discussione del Consiglio europeo di primavera. Sempre tra gennaio e febbraio il Parlamento europeo organizza la cd. *Settimana parlamentare europea*, ossia una riunione

⁷³ Cfr. Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2010, *sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione* (2010/410/UE).

⁷⁴ Cfr. Raccomandazione (UE) 2015/1184 del Consiglio del 14 luglio 2015 *relativa agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea*.

⁷⁵ Partecipano al relativo voto solo gli Stati della zona euro.

⁷⁶ Anche se va sottolineato che a ottobre, già prima dell'avvio del Semestre, il Parlamento discute l'Analisi annuale della crescita con la Commissione prima della sua pubblicazione (v. *infra* par. 4.2.).

interparlamentare che congiunge la Conferenza sul Semestre europeo con la prima sessione della Conferenza di cui all'art. 13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea (cd. *Fiscal Compact*). Anche qui, la finalità può essere quella – tra le molte della *Settimana* – di discutere le indicazioni di cui nell'Analisi della Commissione e in generale le priorità di *policy* per il Semestre⁷⁷. Sull'efficacia ed incisività di tali strumenti si tornerà nel par. 4.2.

A fine febbraio è pubblicato il cd. “Pacchetto d'inverno”, nel quale la Commissione conduce una valutazione annuale della situazione economica e sociale negli Stati membri, esaminando i progressi effettuati nell'attuazione delle priorità economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese dell'anno precedente. L'anticipazione a febbraio della pubblicazione delle relazioni per paese è legata ad una comunicazione della Commissione Juncker del 2015⁷⁸, che ha così voluto creare «più spazio per un dialogo genuino con gli Stati membri», anche nella prospettiva della successiva redazione dei Programmi nazionali di riforma.

Per ciascun paese è dunque adottata una Relazione dettagliata (*Country report*) che, per quanto attiene l'implementazione degli indirizzi di massima, offre un'analitica descrizione dei progressi compiuti, graduando i risultati ottenuti su una scala *standard* che agevola la comparabilità tra Stati e, conseguentemente, l'esercizio della *peer pressure* sui paesi meno attivi.

La Relazione per paese contiene inoltre, qualora sia ravvisato un rischio, gli esami approfonditi (*In-depth analysis*) degli squilibri macroeconomici. Come si vede, la definizione degli indirizzi di massima e valutazione dell'attuazione degli stessi vanno di pari passo con la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, e talora analisi e indicazioni relativi agli uni finiscono per intrecciarsi con la seconda, delineando un quadro non sempre limpido. Tale commistione apparirà tanto più evidente con riguardo alle raccomandazioni specifiche per paese.

⁷⁷ Cfr. per es. le settimane del 2017 e 2018: *Draft Agenda 26.01.2017, European Parliamentary Week 2017*, European Semester Conference - Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union, European Parliament, Brussels, 30 January - 1 February 2017, 2; *Draft Agenda 15/02/2018, European Parliamentary Week 2018*, European Semester Conference - Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union, European Parliament, Brussels, 19-20 February 2018.

⁷⁸ Con tale Comunicazione la Commissione ha dato seguito al cd. “*Five President Report*”, nel quale si tracciavano le linee programmatiche per il completamento dell'Unione economica e monetaria; cfr. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

Anche in relazione all'implementazione degli indirizzi di massima, il Parlamento europeo dispone, nell'ambito del dialogo economico, di strumenti per un confronto con Consiglio e Commissione (v. *infra* 4.2.).

Ad ogni modo, pubblicate le relazioni per paese, i passi successivi più salienti vedono dapprima il Consiglio europeo di marzo elaborare gli orientamenti politici in materia economica e sociale e, ad aprile, la presentazione da parte degli Stati membri dei Programmi di Stabilità o convergenza (a seconda che aderiscano o meno all'euro) e dei Programmi nazionali di riforma.

Per elaborare tali documenti di programmazione, gli Stati membri sono tenuti a guardare ad un insieme piuttosto articolato di atti⁷⁹: come già accennato, per un quadro generale si dovrà far riferimento alle Linee guida integrate, all'Analisi annuale della crescita e agli orientamenti del Consiglio europeo (oltre alle raccomandazioni specifiche dell'anno precedente), mentre per gli aspetti più "country-specific" sono le relazioni per paese redatte dalla Commissione ad incaricarsi di individuare una serie di priorità di riforma, che di norma sono poi tradotte (almeno in parte) nelle raccomandazioni specifiche per paese. Anche in questo caso, si può rilevare come accanto a strumenti di indirizzo veri e propri (le Linee guida integrate e le raccomandazioni specifiche per paese) vi siano strumenti dotati di veste prettamente tecnica (l'Analisi annuale per la crescita e le Relazioni per paese), che tuttavia concorrono ad assolvere concretamente alla medesima funzione di orientamento delle scelte nazionali.

Nel mese di maggio, i piani nazionali sono quindi valutati dalla Commissione che elabora, nell'ambito del cd. "Pacchetto di primavera", i progetti di raccomandazione specifica per paese⁸⁰, sui quali di norma v'è un ulteriore confronto con il Parlamento. Nel 2015, la già citata Comunicazione della Commissione Juncker ha portato la relativa pubblicazione da giugno a maggio, sempre al fine di «lasciare più tempo alla riflessione e al dibattito», e ha cercato di ridurre in modo significativo l'eccessivo numero delle raccomandazioni (problema, come si è visto, già sussistente prima dell'introduzione del Semestre), concentrandosi sulle priorità cruciali macroeconomiche e sociali degli Stati membri.

Come anticipato, tali raccomandazioni trovano la propria base giuridica nel diritto primario, sia nell'art. 121 TFUE, per la parte relativa alle politiche economiche, sia nell'art. 148 TFUE, per la parte relativa alle politiche per l'occupazione (che sono poi tradotti, nel diritto secondario, nelle Linee guida integrate). Tuttavia, la confluenza di più meccanismi di sorveglianza nel Semestre

⁷⁹ Cfr. A. DE STREEL, *The Confusion of Tasks in the Decision-Making Process of the European Economic Governance*, in F. FABBRINI, E. HIRSCH BALLIN, H. SOMSEN, *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2016, 82-82.

⁸⁰ Si tratta più precisamente di una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio (art. 121, parr. 2 e 4, TFUE).

europeo ha fatto sì che le raccomandazioni specifiche catalizzino pure il parere del Consiglio relativo al rispetto del Patto di Stabilità e Crescita (art. 5, par. 2, Reg. (CE) n. 1466/97) e le eventuali raccomandazioni per rimediare a squilibri macroeconomici (art. 6 Reg. (UE) n. 1176/2011). Mentre il parere e la relativa raccomandazione ex art. 5, par. 2, Reg. (CE) n. 1466/97 trovano riscontro, di solito, in un'unica raccomandazione (tra le altre rivolte allo Stato membro), le raccomandazioni per correggere gli squilibri macroeconomici tendono a sovrapporsi ed intrecciarsi con molte delle raccomandazioni rivolte allo Stato⁸¹, arrivando così ad includere politiche che hanno scarso o nessun rilievo per la relativa procedura⁸².

Tale composita base giuridica – fatta di diritto primario e secondario – testimonia la scelta da parte delle istituzioni europee di un «approccio olistico»⁸³ e quanto più integrato possibile alle politiche economiche (intese in senso lato), peraltro coerente con la necessità emersa con la crisi di superare l'eccessiva attenzione prestata alla sola disciplina di bilancio per prediligere uno sguardo comprensivo di tutti i più importanti temi di rilievo economico⁸⁴.

L'integrazione nello stesso documento di raccomandazioni di diverso tipo e natura non giova però alla chiarezza e rischia, secondo alcune analisi⁸⁵, di

⁸¹ Un caso eclatante in tal senso è quello dell'Italia per la quale, a partire dal Semestre europeo del 2013, tutte le raccomandazioni specifiche per paese sono state contrassegnate come rilevanti per la correzione di squilibri macroeconomici.

⁸² Cfr. in part. le osservazioni critiche di K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, Bruegel, Policy Contribution, Issue 2018/09, June 2018, spec. 10, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2018/06/is-the-european-semester-effective-and-useful/>, i quali lamentano un "over-labelling", che comporta l'inclusione di raccomandazioni che riguardano istruzione, assistenza all'infanzia, povertà e inclusione sociale, energia, risorse e cambiamento climatico.

⁸³ Così European Commission, *On steps towards Completing Economic and Monetary Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, Brussels, 21.10.2015 COM(2015) 600 final, 3.

⁸⁴ Cfr. in tal senso A. BRANCASI, *Il funzionamento dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona e dopo il Fiscal Compact*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, ISSIRFA – Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", Giuffrè, Milano 2016, 115; che tuttavia ritiene criticamente che il Semestre rimanga troppo centrato sui vincoli di bilancio a discapito delle politiche economiche (117 ss.).

⁸⁵ Cfr. ad es. M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel Working Paper, September 2011, spec. 17-18, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2011/09/how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-role-of-the-european-parliament/>; ma è una preoccupazione condivisa anche da K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, cit., 14, che sottolineano come la tendenza a contrassegnare molte raccomandazioni specifiche per paese come rilevanti ai fini della correzione di squilibri macroeconomici porti a diluire l'intento originario della procedura (che avrebbe dovuto concentrarsi su aree davvero rilevanti dal punto di vista macroeconomico) e ridimensioni l'importanza attribuita alle stesse dai decisori a livello nazionale.

indebolire la portata complessiva delle raccomandazioni. Sull'effettività delle raccomandazioni specifiche per paese, si tornerà comunque più approfonditamente nel par. 4.3.

Nel mese di giugno, il Consiglio discute – nelle sue varie formazioni – le proposte di raccomandazione, che sono poi soggette al cd. *endorsement* politico del Consiglio europeo.

Il Semestre europeo si chiude infine nel mese di luglio con l'adozione formale delle raccomandazioni specifiche per paese da parte del Consiglio, il quale soggiace alla regola del cd. *comply or explain*⁸⁶: vale a dire che, nel caso in cui intenda discostarsi dalle indicazioni della Commissione, è tenuto ad argomentare pubblicamente la propria posizione. Sul rispetto di tale previsione, il Parlamento esercita un costante scrutinio nell'ambito del dialogo economico⁸⁷. Va sottolineato a tal proposito che il Consiglio non sempre si limita ad una presa d'atto delle raccomandazioni proposte dalla Commissione, ma si spinge talvolta ad apportare interventi sostanziali che tendono per lo più a stemperare il rigore di taluni indirizzi o a meglio adattare gli stessi alla situazione specifica dello Stato membro destinatario⁸⁸. Sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese approvate, i singoli Stati membri dovranno infine assumere le rispettive decisioni di bilancio nell'ambito del cd. Semestre nazionale.

Ricostruite le fasi più importanti del Semestre europeo, è ora possibile verificare il ruolo ricoperto dagli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche nel quadro descritto.

In primo luogo, va registrato come gli indirizzi di massima *generali*, rivolti cioè all'Unione e a tutti gli Stati membri, abbiano visto sfumare la propria portata operativa in corrispondenza dell'allungamento della loro efficacia. Ciò non significa che sia venuto meno il rilievo dello strumento: si è piuttosto tentato di tener fermi gli obiettivi generali più importanti per l'Unione nel suo insieme, sottraendoli a variazioni troppo ravvicinate legate alle contingenze della situazione economica e sociale.

Ciò ha comportato, come s'è visto, l'affermarsi di strumenti formalmente tecnici – quali l'Analisi annuale della crescita e le Relazioni per paese – come atti di *quasi* indirizzo su base annuale per la programmazione economica degli

⁸⁶ Art. 2-*bis* ter, par. 2, Reg. (CE) n. 1466/97, come modificato dal Reg. (UE) n. 1175/2011.

⁸⁷ Cfr. Economic Governance Support Unit (EGOV), *Economic Dialogue with the other EU Institutions under the European Semester Cycles (2014-2019)*, Briefing, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, PE 528.782 - January 2019; si vedano in particolare i confronti con il Presidente del Consiglio ECOFIN di luglio.

⁸⁸ Cfr. I. TKALEC, *The Council's Amendments to the Country-Specific Recommendations: More than just Cosmetics?*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 15, n. 2/2019; in precedenza, con riferimento al primo Semestre del 2011, si v. M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, cit., 18.

Stati membri. È bene precisare che il valore delle indicazioni racchiuse in tali documenti è e rimane tecnico-politico: gli Stati membri non sono giuridicamente tenuti a seguirli, giacché l'obbligo di coordinamento delle rispettive politiche economiche, posto dall'art. 120 TFUE, si realizza pur sempre «nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2»⁸⁹. È piuttosto lo spessore e la qualità dell'analisi, accompagnati al prestigio e al peso specifico della Commissione nel Semestre, a dare particolare rilievo alle indicazioni di quest'ultima.

Al netto di tutto ciò, comunque, il ruolo centrale nell'ambito del coordinamento economico nel quadro del Semestre europeo è assunto dalle raccomandazioni specifiche per paese. Tutto il processo di analisi, individuazione delle priorità, scambio di informazioni e confronto è volto, in ultima istanza, all'adozione di tali raccomandazioni, che difatti chiudono il Semestre e condensano tutti i temi oggetto dello stesso, dal Patto di stabilità e crescita, alle riforme strutturali, agli squilibri macroeconomici. Sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese gli Stati sono tenuti ad elaborare le proprie decisioni di bilancio e, alla luce della rispondenza a tali raccomandazioni, in autunno sono valutati i rispettivi Documenti Programmatici di Bilancio (DPB).

Il coordinamento dei cicli di bilancio nazionali realizzato con l'introduzione del Semestre ha consentito inoltre agli Stati membri di tenere nella dovuta considerazione le raccomandazioni specifiche e il controllo *ex ante* – sui Programmi di stabilità/convergenza e i Programmi nazionali di riforma prima, sui documenti programmatici di bilancio poi – ha senz'altro promosso una maggiore coerenza delle scelte nazionali con le specifiche raccomandazioni, che ne escono così ulteriormente rafforzate.

Un discorso a parte meritano invece le raccomandazioni per la zona euro, che – vale la pena ricordare – rinvergono la propria base giuridica nel combinato disposto degli articoli 136 e 121, par. 2, TFUE. Come si è visto, l'introduzione delle stesse è legata alla consapevolezza, comune agli Stati aderenti all'euro, di dover sostenere sforzi maggiori per il coordinamento delle proprie economie, attesa la più intensa interdipendenza derivante dalla moneta unica. L'anticipazione della relativa predisposizione al Pacchetto d'Autunno – dissociata così dalla pubblicazione delle raccomandazioni specifiche per paese⁹⁰ – va letta come un ulteriore tentativo di darvi autonomo rilievo rispetto agli altri indirizzi di massima. Rilievo che, almeno in una certa misura, sembra essere

⁸⁹ In proposito si vedano *infra* al par. 4.1. le considerazioni sulla natura delle raccomandazioni ex art. 121 TFUE alla luce del diritto primario (artt. 119, 120 e 121 TFUE).

⁹⁰ Nelle prime applicazioni del Semestre europeo le raccomandazioni per le politiche economiche della zona euro erano pubblicate a luglio insieme alle raccomandazioni specifiche per paese (maggio nel 2014).

riconosciuto dal Parlamento europeo, il quale attraverso gli strumenti del dialogo economico ha avviato diversi confronti in proposito⁹¹.

Tuttavia, per le raccomandazioni per la zona euro, non è prevista un'istituzione formalmente responsabile per l'implementazione né sono stabiliti meccanismi di controllo analoghi a quelli delle raccomandazioni specifiche per paese⁹². *De facto* tale ruolo è stato assunto dall'Eurogruppo, che ne tiene conto nella redazione dei Programmi di lavoro semestrali e nelle varie "discussioni tematiche"⁹³. Ma l'assenza di un processo ben definito a valle dell'adozione di tali raccomandazioni – di cui peraltro gli Stati dovrebbero tener conto, oltre che per l'elaborazione dei piani nazionali, nell'implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese (nelle quali finiscono per riflettersi⁹⁴) – ne comporta una certa marginalizzazione.

Anche per tale motivo, nell'affrontare le problematiche emerse nella riflessione dottrinale sugli indirizzi di massima nel Semestre europeo, ci si concentrerà soprattutto sulle raccomandazioni specifiche per paese.

4. I nodi principali

Come si è già anticipato, i temi prevalenti legati all'introduzione del Semestre europeo e alla riforma della *governance* economica sono il venir meno del controllo democratico e l'"espropriazione" delle scelte di politica economica (in senso lato, arrivando ad includere le politiche sociali) da parte del livello sovranazionale a danno del livello nazionale. Si riscontra invece una minore

⁹¹ Cfr. Economic Governance Support Unit (EGOV), *Economic Dialogue with the other EU Institutions under the European Semester Cycles (2014-2019)*, cit.; si vedano in particolare i confronti con il Presidente dell'Eurogruppo nel mese di novembre.

⁹² Va segnalato che nelle più recenti *country-specific recommendation* relative all'Italia (anni 2017-2019) sono espressamente indicate quelle funzionali all'attuazione delle raccomandazioni per la Zona Euro. Tale indicazione non si rinviene però nelle raccomandazioni specifiche del 2020.

⁹³ Cfr., anche per un'approfondita analisi dei contenuti delle raccomandazioni più recenti e delle valutazioni della Commissione sulla relativa implementazione, Economic Governance Support Unit (EGOV), *Recommendations on the economic policy of the euro area under the European Semester - January 2020*, In-Depth Analysis, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, PE 624.429, January 2020, in part. 2-4. Sul ruolo dell'Eurogruppo e sui possibili interventi per rafforzarne il ruolo nel Semestre europeo cfr. H. ENDERLEIN, J. HAAS, *Structural policies for growth and jobs: best practices, benchmarking and the role of the Eurogroup*, In-Depth Analysis, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, PE 574.427, September 2016, spec. 9-18, disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/574427/IPOL_IDA\(2016\)574427_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/574427/IPOL_IDA(2016)574427_EN.pdf). Rimane ad ogni modo il problematico (e controverso) limite della natura informale dell'Eurogruppo, che ne fa «una forma particolare dell'intergovernalismo» piuttosto che un'istituzione dell'Unione; v. da ultimo le Conclusioni dell'Avvocato generale Giovanni Pitruzzella presentate il 28 maggio 2020, *Consiglio c. K. Chrysostomides e altri*, cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:390.

⁹⁴ V. *supra* nota 92.

attenzione per l'impatto concreto (*rectius* effettività) delle raccomandazioni sulle scelte di *policy* degli Stati membri.

Per esigenze di chiarezza espositiva, questi nodi vengono affrontati separatamente – distinguendo “questioni di validità” (par. 4.1.), “controllo democratico” (par. 4.2.) ed “effettività” (par. 4.3.) – ma come emergerà dalla trattazione presentano diversi elementi di contatto e si condizionano vicendevolmente.

4.1. Questioni di validità

Per quanto riguarda la conformità con il quadro giuridico offerto dal diritto primario, le maggiori perplessità della dottrina vanno essenzialmente ricondotte all'introduzione dell'art. 2-bis, 3 par., III cpv. nel Reg. (CE) n. 1466/97, realizzata attraverso il Reg. (UE) n. 1175/2011. Questa disposizione prevede espressamente che, nell'ambito del Semestre europeo, «la mancata adozione da parte di uno Stato membro di interventi conformi alle indicazioni ricevute, può dar luogo a: a) ulteriori raccomandazioni affinché siano adottate misure specifiche; b) un avvertimento da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 4, TFUE; c) misure a norma del presente regolamento, del regolamento (CE) n. 1467/97 o del regolamento (UE) n. 1176/2011». La lettera c) consente a sua volta di richiamare le sanzioni pecuniarie (depositi fruttiferi, infruttiferi e ammende⁹⁵) previste, per i soli Stati dell'Eurozona, dal Reg. (UE) n. 1173/2011 per disavanzi eccessivi e dall'art. 3, Reg. (UE) n. 1774/2011 per squilibri macroeconomici eccessivi.

Molta parte della dottrina è concorde nell'affermare che gli articoli 121 e 136 TFUE, cui fanno riferimento i regolamenti summenzionati quale base giuridica, non offrano elementi sufficienti ed adeguati a fondare l'introduzione delle sanzioni pecuniarie⁹⁶, quanto meno con riguardo alla procedura per squilibri macroeconomici⁹⁷.

⁹⁵ La procedura per squilibri macroeconomici prevede più precisamente solo deposito fruttifero e ammenda (art. 3 Reg. (UE) n. 1174/2011).

⁹⁶ Cfr., tra gli altri, C. CALLIESS, C. SCHOENFLEISCH, *Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages*, in *Juristen Zeitung*, n. 10/2012, 480-481; U. HÄDE, *Art. 121 [Koordination der Wirtschaftspolitik]*, in C. CALLIESS, M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, C.H. Beck, München, 2016, Rn. 24; R. PALMSTORFER, *The Reverse Majority Voting under the 'Six Pack': A Bad Turn for the Union?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, n. 2/2014, 202. *Contra* si veda però l'argomentata difesa della conducibilità delle sanzioni all'art. 136 TFUE condotta da R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 30, spec. nt. 84.

⁹⁷ Per quanto attiene alle sanzioni previste per disavanzi eccessivi, la base giuridica si può rinvenire nell'art. 126, par. 11, TFUE.

Sono molteplici gli argomenti adottati a sostegno di tale posizione: in primo luogo, va senz'altro richiamata la natura della fonte di diritto derivato nella quale sono espressi gli indirizzi di massima, una raccomandazione, che ai sensi dell'art. 288 TFUE è espressamente definita come «non vincolante»⁹⁸.

A ciò si aggiunge il peculiare meccanismo delineato nell'art. 121 TFUE per l'implementazione delle raccomandazioni stesse, che come si è visto poggia sulla *peer pressure* – esercitata eventualmente anche attraverso nuove raccomandazioni e la pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 121, par. 4, TFUE – ma che non contempla sanzioni vere e proprie⁹⁹.

D'altra parte, la non vincolatività delle raccomandazioni è giustificata dalla persistente competenza statale in materia di politiche economiche, per cui uno strumento più forte e stringente della mera *peer pressure* andrebbe ad alterare tale riparto di competenze; l'art. 121 TFUE discorre infatti di “questione d'interesse comune” a tal proposito e non di “politica comune”, proprio a voler rimarcare come la titolarità rimanga in capo agli Stati membri¹⁰⁰.

Una volta rilevato il possibile contrasto con il diritto primario, vanno però introdotti nell'analisi alcuni elementi che, pur non incidendo sulla validità delle sanzioni stesse, consentono di stemperare le preoccupazioni sorte in corrispondenza della loro introduzione.

In primo luogo, è bene precisare che le sanzioni in parola si collocano a valle di un articolato percorso di confronto con lo Stato membro interessato, che presuppone innanzitutto l'avvio della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi: non tutti gli Stati della zona euro e non tutti gli indirizzi di massima sono quindi assistiti da sanzioni, ma solo quelli relativi alla procedura in parola.

A ben vedere, inoltre, le sanzioni di cui all'art. 3 Reg. (UE) n. 1174/2011 non sono da ricollegarsi in maniera immediata e diretta alla pura e semplice violazione delle raccomandazioni specifiche per paese, ma piuttosto alle ulteriori e diverse raccomandazioni – emanate ai sensi dell'art. 121, par. 4, TFUE – che sono rivolte allo Stato membro nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi ai sensi del Reg. (UE) n. 1176/2011.

Perché vi sia la costituzione di un deposito fruttifero *ex art.* 3, par. 1, Reg. (UE) n. 1174/2011 è necessario infatti che, nell'ambito di una procedura per squilibri eccessivi: (a) il Consiglio emetta una raccomandazione *ex art.* 121, par. 4, TFUE; (b) che il piano d'azione correttivo degli squilibri predisposto dallo

⁹⁸ Cfr., *ex pluribus*, G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, 24, disponibile in: <https://www.federalismi.it>.

⁹⁹ Cfr. U. HÄDE, *Art. 121 [Koordination der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 15, B. KEMPEN, *AEUV Art. 121 [Koordination der Wirtschaftspolitik]*, in R. STREINZ (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, C.H. Beck, München, 2018, Rn. 1.

¹⁰⁰ M. SCHULTE, *AEUV Art. 121 (ex-Artikel 99 EGV) [Koordination der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 6.

Stato membro sia valutato come sufficiente; (c) che lo Stato membro tuttavia non attui le misure indicate nella successiva raccomandazione del Consiglio (sempre ex art. 121, par. 4 TFUE); (d) che il Consiglio stabilisca con decisione l'inadempimento (art. 10, par. 4, Reg. (UE) n. 1176/2011). Perché si possano invece disporre delle ammende ex art. 3, par. 2, è necessario che, nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi: (a) il Consiglio emetta una raccomandazione ex art. 121, par. 4, TFUE; (b.i) ma il piano d'azione correttivo degli squilibri predisposto dallo Stato membro sia valutato come insufficiente per ben due volte consecutive (art. 8, par. 3, Reg. (UE) n. 1176/2011); oppure (b.ii) che lo Stato membro non attui le misure indicate dal Consiglio per due volte consecutive e vi siano altrettante decisioni che attestano l'inadempimento (art. 10, par. 4, Reg. (UE) n. 1176/2011).

Non è direttamente sanzionabile pertanto neppure la mancata attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese che siano "contrassegnate" come rilevanti ai sensi dell'art. 6 Reg. (UE) n. 1176/2011, ovvero quelle raccomandazioni che, all'esito del Semestre europeo, sono indirizzate agli Stati che presentano squilibri macroeconomici (vedi *supra* par. 3).

Si è sostenuto da più parti che l'introduzione della regola della *reverse qualified majority voting* in tale ambito¹⁰¹ – per cui le sanzioni proposte si ritengono approvate a meno che il Consiglio non le respinga a maggioranza qualificata¹⁰² – avrebbe reso più probabile l'irrogazione delle sanzioni a fronte di un'inadempienza grave, dal momento che la posizione in genere più rigorosa della Commissione difficilmente potrebbe essere contrastata dal Consiglio.

La prassi applicativa della procedura ha tuttavia messo in luce un approccio piuttosto cauto da parte della Commissione, tanto che non si è mai dato corso alle fasi successive alla presentazione del piano d'azione correttivo degli squilibri, dal momento che i programmi presentati dagli Stati membri sono sempre stati considerati soddisfacenti.

In definitiva, l'applicazione delle sanzioni introdotte dal Reg. (UE) n. 1173/2011, per quanto rimanga potenzialmente possibile, si configura fino ad ora come una possibilità piuttosto remota e circoscritta ai pochi casi eccezionali.

Fermo restando quanto si è rilevato in merito alla verosimile invalidità delle sanzioni pecuniarie, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla natura delle raccomandazioni emanate ai sensi dell'art. 121 TFUE, anche al fine di evitare che l'enfasi talora posta sul loro carattere non vincolante conduca ad un'indebita svalutazione del relativo valore giuridico.

¹⁰¹ Art. 3, par. 3, Reg. (UE) n. 1174/2011.

¹⁰² In proposito, si v. per tutti (anche per una serrata critica alla conformità di tale previsione con il diritto primario) R. PALMSTORFER, *The Reverse Majority Voting under the 'Six Pack': A Bad Turn for the Union?*, cit., 186 ss.

Se è pur vero infatti che nessun obbligo giuridico viene costituito direttamente da tali raccomandazioni in capo ai singoli Stati membri, va pure sottolineato che l'art. 120 TFUE impone comunque agli Stati di *attuare* «le loro politiche economiche (...) nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2» e che gli Stati sono tenuti a *coordinare* tali politiche «nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120»¹⁰³.

Il combinato disposto dei due articoli¹⁰⁴ fonda chiaramente un obbligo in capo agli Stati membri di concorrere al coordinamento delle proprie economie; obbligo la cui violazione secondo parte della dottrina può dar corso, nei casi più gravi, alla procedura di infrazione ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE¹⁰⁵. Gli argomenti addotti in tal senso poggiano sull'assenza di una clausola di esclusione della procedura d'infrazione analoga a quella presente nell'art. 126, par. 10, TFUE¹⁰⁶; e sull'osservazione – del tutto condivisibile – per cui la non vincolatività delle raccomandazioni non sottrae gli Stati membri al rispetto del diritto primario¹⁰⁷.

Certamente il margine di manovra che rimane in capo agli Stati rimane piuttosto ampio, proprio in virtù del carattere non vincolante delle raccomandazioni; ma nei casi in cui lo Stato membro ignori apertamente l'obbligo di coordinamento, non è impossibile ipotizzare un ricorso alla Corte di Giustizia (peraltro finora rimasto del tutto teorico)¹⁰⁸.

Così collegate le raccomandazioni in parola all'obbligo convenzionale di coordinamento sussistente in capo ai Paesi membri, diviene più agevole distinguere gli indirizzi di massima per le politiche economiche ivi espressi da altri strumenti di coordinamento (come il già citato Metodo Aperto di Coordinamento), aventi basi puramente volontaristiche, e da altri atti tecnici o politici che esprimono *fattualmente* indirizzi e indicazioni di politica economica, ma

¹⁰³ Cfr. B. KEMPEN, *AEUV Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 8; con riferimento al quadro giuridico antecedente al Trattato di Lisbona ex art. 99 TCE (che però, come si è visto, è rimasto intatto anche dopo la riforma dei trattati) cfr. M. SCHULZE-STEINEN, *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion*, Nomos, Baden-Baden, 1997, 192 ss.

¹⁰⁴ Cui va aggiunta anche la previsione dell'art. 119 TFUE per cui «Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (...)».

¹⁰⁵ Cfr. U. HÄDE, *Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 15; B. KEMPEN, *AEUV Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 8. Con riferimento al quadro giuridico antecedente al Trattato di Lisbona, in senso analogo, cfr. M. SCHULZE-STEINEN, *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion*, cit., in part. 177.

¹⁰⁶ U. HÄDE, *Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 15; B. KEMPEN, *AEUV Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 8.

¹⁰⁷ In tal senso D. HATTENBERGER, *Artikel 121 [Grundzüge; Verfahren]*, in J. SCHWARZE, U. BECKER, A. HATJE, J. SCHOO (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2012, Rn. 10-11.

¹⁰⁸ B. KEMPEN, *AEUV Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]*, cit., Rn. 8.

che non hanno analogo valore giuridico (si pensi, oltre ai vari atti di analisi della Commissione, soprattutto alla famosa Lettera del Presidente della BCE Jean-Claude Trichet e del suo successore designato, Mario Draghi, al Presidente del Consiglio italiano del 5 agosto 2011¹⁰⁹).

4.2. Controllo democratico

L'introduzione del Semestre europeo – e più in generale l'insieme delle riforme della *governance* economica dell'Unione – ha condotto parte consistente della dottrina a parlare di un sostanziale trasferimento delle scelte fondamentali di politica economica dal piano nazionale a quello sovranazionale. I processi decisionali che portano all'adozione di tali scelte – e che si realizzano in particolare con l'adozione degli indirizzi di massima (specialmente delle raccomandazioni specifiche per paese) – non sarebbero tuttavia coperti da un adeguato controllo democratico, sfuggendo ai tradizionali circuiti della rappresentanza parlamentare. Da un lato, i parlamenti nazionali possono tutt'al più controllare i rispettivi esecutivi, ma nulla possono rispetto alle decisioni assunte da questi ultimi collettivamente nelle diverse sedi europee¹¹⁰. Dall'altro, il Parlamento europeo non avrebbe strumenti sufficienti per condurre uno scrutinio analogo a quello realizzato dai parlamenti nazionali sui rispettivi esecutivi sul piano nazionale.

Per verificare tale assunto è pertanto necessario guardare, in primo luogo, ai due canali ordinari attraverso i quali si esprime la rappresentanza democratica nell'Unione europea, ovvero il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, per poi verificare le potenzialità offerte da quella che è stata definita autorevolmente la «terza via»¹¹¹, ossia la cooperazione interparlamentare.

Il Parlamento europeo ha giocato un ruolo importante nel processo di riforma della *governance* economica, arrivando – specie nell'ambito del *Six Pack*¹¹² – a ritagliarsi alcune importanti prerogative a fronte dei compiti del tutto marginali riconosciutigli nelle proposte della Commissione. Tali prerogative si concretano essenzialmente nel cd. *dialogo economico*, ovvero un insieme

¹⁰⁹ Cfr. in proposito G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, cit., 8 ss.; nonché da ultimo R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla Costituzione economica in trasformazione*, cit., 124, anche per i riferimenti ad autorevole dottrina sul tema (nota 18).

¹¹⁰ Cfr. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2/2018, 269.

¹¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *Is the EP Legitimate as a Parliamentary Body in EU Multi-Tier Governance?*, in European Parliament, *Challenges of Multi-Tier Governance in the EU European Parliament*, 4 October 2012, 38, disponibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121003ATT52863/20121003ATT52863EN.pdf>.

¹¹² Cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, n. 2/2014, 169 ss.

di disposizioni inserite nei cinque regolamenti del *Six Pack*, che mirano a «intensificare il dialogo tra le istituzioni dell'Unione (...) e garantire una trasparenza e una responsabilità maggiori»¹¹³. Da un lato, si consente dunque al Parlamento europeo di sollecitare confronti con le altre istituzioni europee sui temi salienti del Semestre e di promuovere «scambi di opinioni» con gli Stati membri; dall'altro, gli si attribuisce il diritto di essere informato tempestivamente su una serie di passaggi chiave del processo¹¹⁴.

Per quanto attiene più strettamente all'elaborazione degli indirizzi di massima, vengono in rilievo soprattutto le previsioni dell'art. 2-bis ter, introdotto nel Reg. (CE) n. 1466/97 dal Reg. (UE) n. 1175/2011, che permettono alla competente commissione del Parlamento di invitare i presidenti del Consiglio e della Commissione nonché, ove opportuno, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo, a comparire dinanzi alla commissione stessa per discutere, tra l'altro: a) delle «informazioni fornite alla commissione dal Consiglio sugli Indirizzi di massima di politica economica di cui all'articolo 121, paragrafo 2, TFUE», b) delle «eventuali conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo sugli indirizzi di politica economica nel contesto del Semestre europeo», nonché c) delle «indicazioni generali date dalla Commissione agli Stati membri all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza».

Tali confronti dovrebbero consentire al Parlamento di formarsi un'adeguata base conoscitiva per adottare, se del caso, opportune risoluzioni per influenzare politicamente le successive fasi del Semestre, oltre a scrutinare l'operato delle diverse istituzioni.

Benché si tratti senz'altro di un miglioramento della posizione del Parlamento nel quadro della *governance* economica¹¹⁵, rimane assai controversa l'effettiva capacità di quest'ultimo di incidere sulle decisioni del Semestre e, in particolare, sull'adozione degli indirizzi di massima.

Il Parlamento non dispone infatti di alcun potere decisionale, né potrebbe assumerlo a Trattati invariati, dato che le politiche economiche rimangono di competenza degli Stati membri e il loro coordinamento avviene nell'ambito del Consiglio. Va osservato d'altra parte come l'attribuzione di poteri più incisivi al *solo* Parlamento europeo, in un'Unione che rimane comunque asimmetrica,

¹¹³ Così l'art. 2-bis ter, Reg. (CE) n. 1466/97; ma si tratta di una disposizione «quasi fotocopia» presente in tutti i regolamenti del *Six Pack*.

¹¹⁴ Cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 173 ss.

¹¹⁵ Anche se va sottolineato come la possibilità di invitare il Consiglio è invero presente sin dalla Decisione del Consiglio del 12 marzo 1990 *relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici durante la prima fase dell'unione economica e monetaria* (vedi *supra* nota 22). Per le ulteriori precedenti forme di «dialogo economico» cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 175.

presenterebbe non pochi problemi di opportunità: basti pensare alla circostanza che parlamentari (europei) afferenti a Stati membri esterni alla zona euro verrebbero coinvolti nelle decisioni sulle politiche economiche degli Stati che invece adottano la moneta unica. I diversi correttivi proposti a riguardo – che vanno da un Parlamento europeo “a più velocità” o “a geometria variabile” alla creazione di un Euro Parlamento o di una Euro Camera – sembrano peraltro ingenerare più incognite e complicazioni di quelle che aspirano a risolvere, come hanno ben evidenziato Francesca Nugnes¹¹⁶ e Cristina Fasone¹¹⁷.

Non risulta poi del tutto chiaro quali possano essere le conseguenze dell’eventuale “fallimento” del dialogo economico, giacché la partecipazione allo stesso pare essere sostanzialmente affidata alla mera volontà delle istituzioni invitate¹¹⁸. Nelle prime applicazioni del Semestre peraltro, il Parlamento era sostanzialmente posto dinanzi al fatto compiuto¹¹⁹, dato che il suo intervento si collocava a valle delle diverse decisioni¹²⁰. Con il *Five President Report*¹²¹ e la conseguente revisione del Semestre (cd. *Streamlined European Semester*)¹²² si è posto rimedio a tale inconveniente e si è spostato il confronto con le istituzioni dalla sede specialistica e ristretta delle commissioni competenti – che hanno un peso politico relativo – all’Assemblea plenaria¹²³. Quest’ultima discute regolarmente, dal 2016, l’Analisi annuale della crescita *prima* della sua adozione così come i progetti di raccomandazione specifica per paese elaborati dalla Commissione, oltre a promuovere un confronto con il Presidente dell’Eurogruppo sulle raccomandazioni per la zona euro¹²⁴.

¹¹⁶ F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 2/2015, 5-7, disponibile in: <http://www.nomos-leattualita-neldiritto.it>.

¹¹⁷ C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 181-183.

¹¹⁸ D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3/2018, 286; C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 175.

¹¹⁹ D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, cit., 287.

¹²⁰ Cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 184.

¹²¹ Si v. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015, 17, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

¹²² European Commission, *On steps towards Completing Economic and Monetary Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, Brussels, 21.10.2015 COM(2015) 600 final, 14-15.

¹²³ In tal senso, valuta positivamente la riforma D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, cit., 287-288.

¹²⁴ Cfr. Economic Governance Support Unit (EGOV), *Economic Dialogue with the other EU Institutions under the European Semester Cycles (2014-2019)*, cit.

Tuttavia, anche a fronte di tali positivi correttivi, resta scarsa l'incisività del Parlamento, soprattutto dinnanzi alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio ECOFIN, tanto che si è efficacemente parlato di un'istituzione «*empowered on paper only*»¹²⁵.

Ancora più controversa è la posizione dei parlamenti nazionali: mentre molti autori hanno paventato una sostanziale perdita del controllo sulle decisioni di politica economica e di bilancio¹²⁶, altri ritengono al contrario che l'introduzione del Semestre europeo, sollecitando notevoli sforzi di adattamento al rinnovato quadro di *governance* economica, abbia consentito a taluni parlamenti di svolgere un ruolo prima impensabile a livello sovranazionale¹²⁷.

Gli studi che si sono concentrati sul tema registrano, ad ogni modo, una grande varietà nella capacità delle diverse istituzioni parlamentari nazionali di incidere nel corso del Semestre sui rispettivi esecutivi¹²⁸: accanto a parlamenti, quali ad esempio quelli nordici, particolarmente efficaci nello scrutinare tempestivamente i vari atti europei ed adottare atti d'indirizzo per i propri governi, ve ne sono altri che offrono *performance* ben più deludenti, limitandosi a ricoprire un ruolo passivo in un processo pienamente in mano agli esecutivi.

Si è osservato che l'attitudine dei parlamenti nazionali a rivestire un ruolo attivo nelle dinamiche del Semestre europeo dipende, tra le altre cose, soprattutto dal ruolo tradizionalmente assunto nell'ambito delle procedure legislative nazionali e sovranazionali¹²⁹. Parlamenti forti tenderanno ad assumere un approccio propositivo, mentre altri che, già sul piano nazionale, si limitano a

¹²⁵ Così D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, cit.

¹²⁶ V. ad es. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., 268 ss.

¹²⁷ Cfr. D. JANČIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in *European Law Journal*, Vol. 22, n. 2/2016, 225 ss.

¹²⁸ Si v. M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2/2018, 250-267; M.B. RASMUSSEN, *Accountability challenges in EU economic governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3/2018, 341 ss.; E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in N. LUPO, R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, 223-224; V. KREILINGER, *Scrutinising the European Semester in national parliaments: what are the drivers of parliamentary involvement?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3/2018, 325 ss.; B. RITTBERGER, T. WINZEN, *Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion*, in *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 56, n. 3/2018, 430 ss.; nonché Economic Governance Support Unit (EGOV), *The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*, In-Depth Analysis, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 614.494, 5 April 2018, disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614494/IPOL_IDA\(2018\)614494_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614494/IPOL_IDA(2018)614494_EN.pdf).

¹²⁹ Cfr. M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, cit., 252 ss.

ratificare le scelte dell'esecutivo difficilmente mostreranno interesse a partecipare ai processi decisionali sovranazionali¹³⁰.

Non tutte le fasi del Semestre europeo ricevono la medesima attenzione dai parlamenti nazionali¹³¹. Se poche assemblee discutono *ex ante* i Piani di stabilità o convergenza e i Programmi nazionali di riforma¹³², sembra riscontrarsi invece un coinvolgimento leggermente maggiore sui principali atti delle istituzioni europee, quali l'Analisi annuale della crescita o i progetti di raccomandazioni specifiche per paese¹³³. Atteso che sulla base di questi atti si formano successivamente gli orientamenti del Consiglio europeo prima e le raccomandazioni specifiche per paese poi, stupisce tuttavia che in taluni casi essi non siano neppure oggetto di un apposito dibattito (si vedano, ad esempio, Italia e Germania con riferimento all'Analisi annuale della crescita e dei progetti di raccomandazione specifica¹³⁴). Questa minore considerazione – quale che sia la

¹³⁰ Cfr. K. AUER, O. HÖING, *Parliaments in the euro crisis: Can the losers of integration still fight back?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, n. 6/2014, 1184-1193.

¹³¹ Per una rassegna del coinvolgimento dei parlamenti nazionali in relazione alle principali fasi del Semestre europeo nel 2018, cfr. Economic Governance Support Unit (EGOV), *The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*, cit.

¹³² Contrariamente all'auspicio espresso in particolare nel *Five President Report*, nel quale si afferma che «*As a rule, national Parliaments should be closely involved in the adoption of National Reform and Stability Programmes*»; cfr. cfr. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015, 17, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf; cfr., anche per una rassegna delle prerogative sul punto dei diversi parlamenti nazionali, V. KREILINGER, *National Parliaments, surveillance mechanisms and ownership in the Euro area*, Jacques Delors Institute, Studies & Reports, March 2016, 32-37, disponibile al seguente link: <https://institutdelors.eu/en/publications/national-parliaments-surveillance-mechanisms-and-ownership-in-the-euro-area/>.

¹³³ Cfr. M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, cit., 255 ss. Si v. però in senso opposto, ad esempio, il caso del *Folketinget* danese: cfr. M.B. RASMUSSEN, *Accountability challenges in EU economic governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester*, cit., 349-351. Un quadro parzialmente differente è offerto da V. KREILINGER, *National Parliaments, surveillance mechanisms and ownership in the Euro area*, cit., 41-43, il quale – basandosi su dati COSAC (v. COSAC, *Annex to the Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Brussels, 2014, disponibile al seguente link: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>) – sostiene che nel 2013 in tutti gli stati che hanno risposto ai questionari COSAC v'è stata una qualche forma di scrutinio delle raccomandazioni specifiche per paese (quantomeno *ex post* nell'ambito della procedura di redazione del documento programmatico di bilancio; è il caso dell'Italia). Emerge comunque anche da questo studio uno scarso rilievo pratico dello scrutinio, dal momento che la *non-compliance* con le raccomandazioni specifiche per paese non ha avuto alcun seguito in ben 26 casi su 36 (in part. 43-44).

¹³⁴ Così M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, cit., 257-258, che nella loro analisi fanno riferimento agli anni 2012 e 2015; per l'Italia si v. *amplius infra* par. 5.; sulla ridotta partecipazione del *Bundestag* nel Semestre europeo cfr. V. KREILINGER, *Scrutinising the European Semester in national parliaments: what are the drivers of parliamentary involvement?*, cit.

motivazione di fondo – compromette la capacità dei parlamenti nazionali di esercitare uno scrutinio tempestivo sulle scelte di politica economica compiute nel Semestre dai propri esecutivi ed eventualmente di definire *ex ante* le posizioni che questi ultimi saranno tenuti a portare avanti nelle diverse sedi decisionali.

La necessità di rendere più efficiente la partecipazione e il confronto con i parlamenti nazionali nel Semestre europeo, specialmente con riguardo alle raccomandazioni specifiche per paese, è stata riconosciuta più volte da parte delle istituzioni europee¹³⁵, ma tale auspicio non si è poi tradotto nell'adozione di particolari innovazioni (salvo quanto si dirà sulla cooperazione interparlamentare).

Il limite maggiore del controllo dei parlamenti nazionali sulle decisioni del Semestre europeo rimane comunque connaturato al fatto che ciascun esecutivo è singolarmente responsabile dinanzi al proprio parlamento e pertanto, anche qualora quest'ultimo voglia sanzionare la condotta governativa sul piano europeo, tale decisione – anche nell'ipotesi più grave del venir meno del rapporto di fiducia – avrebbe comunque scarso impatto sul piano sovranazionale¹³⁶.

Autorevole dottrina ha ritenuto allora di individuare nella cooperazione interparlamentare una possibile via per supplire alle carenze palesate dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo¹³⁷.

L'ipotesi proposta, assai suggestiva, sarebbe quella di rimodulare le formule della cooperazione interparlamentare esistenti (Settimana parlamentare europea, Conferenza sul Semestre europeo, Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea – cd. Conferenza *ex art.* 13) per coordinare l'azione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al fine di rendere più efficace lo scrutinio sulle istituzioni europee e sui governi nazionali. Per realizzare al meglio tale coordinamento

¹³⁵ Si v. da ultimo il *Five President Report*, nel quale si dice testualmente che «*The European Commission should also work out model arrangements to make the interaction with national Parliaments more efficient. Such interaction should apply to national parliamentary debates both on the Country-Specific Recommendations addressed to the Member State and within the annual budgetary procedure*»; cfr. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, cit., 17. Ma si v. soprattutto il *Considerando n. 16* del Reg. (UE) n. 1175/2011 nel quale si afferma che: «Compatibilmente con gli ordinamenti giuridici e politici dei singoli Stati membri, i parlamenti nazionali dovrebbero essere debitamente coinvolti nel Semestre europeo e nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese».

¹³⁶ C. LORD, *How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, n. 4/2017, 680; ma cfr. anche E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, cit., 225 e 228-229.

¹³⁷ Cfr. N. LUPO, E. GRIGLIO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 3, 2018, 358-373.

strategico, sarebbe però necessario adeguare l'agenda della Conferenza ex art. 13, facendo coincidere i diversi appuntamenti con le principali fasi del Seme- stre (secondo un modello di controllo *document-based*¹³⁸), in modo da formu- lare conclusioni che fungano da piattaforma comune per poi esercitare in modo coordinato, ciascuno nelle proprie sedi, i rispettivi compiti di controllo e indi- rizzo¹³⁹.

La realtà attuale delle diverse iniziative di cooperazione interparlamentare sembra tuttavia assai lontana dal poter sviluppare un tale coordinamento. Mol- teplici sono i fattori che concorrono al suo deludente funzionamento: oltre ad elementi riconducibili alle regole di procedura e alle prassi, gli elementi più problematici sono il mancato consenso intorno al ruolo e alle caratteristiche della cooperazione interparlamentare stessa¹⁴⁰ – che si trascina sin dai lavori preparatori della Conferenza ex art. 13¹⁴¹ – e la competizione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, i quali sono portati più al conflitto che alla collaborazione¹⁴².

Allo stato attuale pertanto – alla luce dell'odierno riparto delle competenze sulle politiche economiche tracciato nei Trattati – rimane il dilemma del con- trollo parlamentare su politiche che sono elaborate su un duplice livello¹⁴³: al Parlamento europeo non possono essere attribuiti poteri decisionali, i singoli parlamenti nazionali non possono concorrere adeguatamente alla definizione degli indirizzi sul piano europeo e gli strumenti della cooperazione interparla- mentare, che sarebbero quelli più consoni ad un quadro così articolato e com- plesso, non sono efficaci.

¹³⁸ Così E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, cit., 233.

¹³⁹ Cfr. N. LUPO, E. GRIGLIO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Govern- ance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, cit., 367 ss.

¹⁴⁰ Si soffermano diffusamente sui diversi problemi N. LUPO, E. GRIGLIO, *The Conference on Sta- bility, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, cit., 365 ss.; cfr. anche C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 178; nonché E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, cit., 231 ss.

¹⁴¹ Cfr. sul punto I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordina- tion and Governance in the European Union (the 'Article 13 Conference')*, in N. LUPO, C. FASONE (Eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, Ox- ford, 2018, 247 ss.; nonché V. KREILINGER, *Building an Inter-Parliamentary Bridge for More Economic Integration*, Conference paper presented at the Theseus Conference, 17-18 October 2013, disponibile al seguente link: <http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2013/08/Valentin-Kreilinger.pdf>.

¹⁴² Cfr. N. LUPO, E. GRIGLIO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Govern- ance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, cit., 363 ss.

¹⁴³ In un quadro più ampio, si v. il concetto di “*Multilevel Parliamentary Field*”, elaborato per spiegare la complessa articolazione della rappresentanza democratica nell'Unione europea da B. CRUM, J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, July 2009, disponibile anche al seguente link: <https://www.researchgate.net/publication/231891334>.

Il problema della democraticità degli indirizzi di massima assume una particolare pregnanza in virtù dell'assunto che tali indirizzi – nella forma delle raccomandazioni specifiche per paese – condizionino fortemente le scelte di politica economica e di bilancio degli Stati membri.

Tale assunto merita di essere verificato alla luce del grado di implementazione che le raccomandazioni in parola hanno ricevuto nei diversi Stati membri.

4.3. Effettività

Prima di considerare agli esiti delle analisi che si sono occupate del grado di implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese – e dunque del grado di effettività degli indirizzi di massima ivi espressi – è opportuno svolgere alcune considerazioni generali sulla verifica dell'attuazione di tali raccomandazioni.

In primo luogo, gli studi presi in considerazione riguardano periodi differenti, più o meno lunghi, e hanno portata variabile, dal momento che alcuni si concentrano sull'implementazione in alcuni Stati membri¹⁴⁴, altri mantengono uno sguardo di insieme, ed altri ancora coniugano i due approcci. Per di più, le tecniche e il “metro” di misurazione dell'attuazione delle raccomandazioni variano da un'analisi all'altra¹⁴⁵; la stessa tecnica di analisi della Commissione ai fini della predisposizione delle Relazioni per paese ha visto un'evoluzione dalla prima applicazione del Semestre nel 2011¹⁴⁶. I risultati degli studi non sono dunque perfettamente comparabili.

¹⁴⁴ Si v., ad es., T. COSTELLO, *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*, Institute of International and European Affairs, Dublin, 2017, disponibile al seguente link: <https://www.iiea.com/publication/6-years-on-assessing-the-impact-of-country-specific-recommendations/>, il quale si concentra prevalentemente sul caso irlandese; oppure lo studio recentissimo sull'Italia di C. MARIOTTO, F. FRANCHINO, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2/2020, 159-186.

¹⁴⁵ Si v., ad es., Z. DARVAS, A. LEANDRO, *The limitations of policy coordination in the Euro Area under the European Semester*, Bruegel, Policy Contribution, Issue 2015/19, November 2015, 5, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2015/11/the-limitations-of-policy-coordination-in-the-euro-area-under-the-european-semester/>, i quali (nel *Box 1*) spiegano le differenze della loro “scala di implementazione” rispetto a quella di S. DEROOSE, J. GRIESSE, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?*, in *ECFIN Economic Brief*, n. 37/2014, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_briefs/2014/pdf/eb37_en.pdf.

¹⁴⁶ Cfr. Z. DARVAS, A. LEANDRO, *The limitations of policy coordination in the Euro Area under the European Semester*, cit., 5, i quali evidenziano che la valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni del Semestre 2011 si divideva in tre categorie (“no implementation”, “partial implementation” e “full implementation”), mentre dal Semestre 2012 si hanno cinque categorie (“fully implemented”, “substantial progress”, “some progress”, “limited progress” and “no progress”). Sono variati nel corso degli anni pure i presupposti per collocare nell'una o nell'altra categoria l'implementazione; la variazione più significativa riguarda la categoria “some progress”, che prima del 2016 conteneva anche i meri annunci di misure attuative, mentre in seguito è divenuta più stringente (nel 2016: «*The MS has adopted measures that partly address the CSR and/or the MS has adopted measures that address the CSR*

In secondo luogo, la stessa attività di misurazione dell'implementazione delle raccomandazioni va affrontata con cautela: le raccomandazioni si presentano infatti come un insieme complesso di obiettivi differenti, che spesso richiedono diverse e molteplici iniziative da parte dello Stato per essere attuate. Misurare la *compliance* della singola raccomandazione esige pertanto un'attività di valutazione complessiva del livello di attuazione delle differenti "sotto-raccomandazioni" rivolte allo Stato membro, le quali possono ben presentare un grado di implementazione assai divergente l'una dall'altra¹⁴⁷. L'esito di tale valutazione è quindi un consuntivo – con tutte le approssimazioni del caso – dell'insieme delle "sotto-raccomandazioni". Peraltro, molte raccomandazioni implicano riforme strutturali piuttosto lunghe e complesse, la cui piena realizzazione richiede tempi più lunghi di quelli imposti dalle verifiche annuali della Commissione¹⁴⁸. In relazione a questo tipo di indicazioni è pertanto necessario esercitare un certo grado di flessibilità nell'analisi.

Infine, va evidenziato che non tutte le raccomandazioni hanno (o dovrebbero avere) la medesima importanza; quelle dirette a correggere gli squilibri macroeconomici ex art. 6 Reg. (UE) n. 1176/2011, ad esempio, dovrebbero ricevere una maggiore attenzione da parte degli Stati membri. Anche di tale variabile si dovrebbe tener conto nella verifica della relativa implementazione¹⁴⁹.

Gli studi sul grado di attuazione complessivo delle raccomandazioni specifiche per paese vanno pertanto maneggiati *cum grano salis*: non offrono un quadro perfetto e dettagliato della situazione di ciascuno Stato membro – per il quale invece è bene guardare alla parte analitica delle Relazioni per paese della Commissione – ma consentono piuttosto di avere una panoramica, uno sguardo d'insieme, necessariamente approssimativo, sui rispettivi progressi.

but a fair amount of work is still needed to fully address the CSR as only a few of the adopted measures have been implemented. For instance, adopted by national parliament; by ministerial decision; but no implementing decisions are in place»). Per le evoluzioni nel dettaglio si vedano le note in calce agli studi dell'*Economic Governance Support Unit* (EGOV) sull'implementazione delle CSRs elaborati su base annuale e disponibili in: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Cfr. K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, cit., 6. In genere, la Commissione si attende che le raccomandazioni specifiche per paese siano implementate nell'arco di 12-18 mesi. Tuttavia, alla luce della complessità di alcune riforme strutturali, si è avvertita comunque l'esigenza di compiere dei cd. "*multi-annual assessment*" per verificare quale fosse il livello di implementazione oltre l'orizzonte dei 18 mesi (si v. in tal senso da ultimo Commissione europea, *Semestre europeo 2019: raccomandazioni specifiche per paese*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato economico e sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Bruxelles, 5.6.2019 COM(2019) 500 final, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0500&from=EN>).

¹⁴⁹ Nelle analisi dell'*Economic Governance Support Unit* (EGOV) tale differenziazione non è considerata e si valuta l'implementazione delle CSRs come se tutte avessero lo stesso valore.

Questo non significa, tuttavia, che tali analisi non abbiano alcun valore: da un lato, esaminare gli avanzamenti degli Stati membri e valutarli secondo una scala progressiva consente di agevolare la *peer pressure* da parte degli altri Stati sui paesi inadempienti (grazie alla cd. *cross-country comparability*). Dall'altro lato, tali analisi permettono – a distanza di quasi dieci anni dall'introduzione del Semestre – di valutare nel complesso l'effettività degli indirizzi di massima alla luce del più stringente quadro di *governance* economica.

Venendo finalmente a quest'ultimo tema, il dato più interessante che emerge in maniera univoca è che le raccomandazioni specifiche per paese presentano un grado di attuazione piuttosto basso. In tal senso si esprimono Zsolt Darvas e Álvaro Leandro, che in uno studio del 2015¹⁵⁰ – aggiornato nel 2016¹⁵¹ – osservano come il livello di implementazione, già carente nel 2011, sia andato peggiorando nel corso degli anni. Confermano questo *trend* negativo i lavori più recenti (2018¹⁵² e 2019¹⁵³) di Konstantinos Efstathiou e Guntram B. Wolff. Un quadro parzialmente difforme è offerto da Servaas Deroose and Jörn Griesse (2014)¹⁵⁴, che tuttavia limitano la loro analisi ai primissimi anni di applicazione del Semestre.

Va poi sottolineato che i diversi studi si fondano soprattutto sulle analisi della Commissione, che fino alle Relazioni del 2016, al fine di riconoscere “*some progress*” nell'attuazione delle raccomandazioni, si accontentava del fatto che lo Stato membro avesse anche solo «annunciato o adottato misure per dar seguito alla raccomandazione»¹⁵⁵. Si tratta evidentemente – al netto di quanto premesso sulla valutazione dell'implementazione – di un metro di giudizio molto generoso, se solo si pensa a quanto sia fondamentale la fase attuativa di ogni riforma e a quante leggi pur vigenti rimangano sostanzialmente inattuata per la mancata adozione dei decreti attuativi o di altri provvedimenti

¹⁵⁰ Cfr. Z. DARVAS, A. LEANDRO, *The limitations of policy coordination in the Euro Area under the European Semester*, cit., passim.

¹⁵¹ Cfr. Z. DARVAS, A. LEANDRO, *Implementation of European Semester recommendations worsens further*, Bruegel, Blog Post, 15 June 2016, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2016/06/implementation-of-european-semester-recommendations-worsens-further/>.

¹⁵² Cfr. K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, cit., passim.

¹⁵³ Cfr. K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *What drives national implementation of EU policy recommendations?*, Bruegel, Working Paper 2019/04, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2019/04/what-drives-national-implementation-of-eu-policy-recommendations/>; nonché K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *EU policy recommendations: A stronger legal framework is not enough to foster national compliance*, Bruegel, Opinion, July 23, 2019, disponibile al seguente link: <https://www.bruegel.org/2019/07/eu-policy-recommendations-a-stronger-legal-framework-is-not-enough-to-foster-national-compliance/>.

¹⁵⁴ Cfr. S. DEROOSE, J. GRIESSE, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?*, cit.

¹⁵⁵ Si v. la nota in calce a Economic Governance Support Unit (EGOV), *Implementation of the 2016 Country Specific Recommendations*, At a glance, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 587.394, 1 March 2017.

necessari¹⁵⁶. È verosimile pertanto che il livello reale dei progressi compiuti dagli Stati membri sia addirittura inferiore a quello registrato dalle analisi (almeno fino al 2016).

A conferma, basti pensare che, secondo l'analisi di Darvas e Leandro del 2015, il livello di implementazione è passato dal 40% del 2011 ad un misero 29% del 2014. Sono numeri che trovano riscontro anche nel lavoro di Deroose e Griesse, i quali prendono in esame gli anni 2012-2013 e registrano un livello di attuazione attorno al 40%.

Se si guarda invece ai documenti elaborati dall'*Economic Governance Support Unit (EGOV)* a partire dal 2014, i quali offrono una sintesi sul punto su base annuale, l'evoluzione delle raccomandazioni specifiche per paese per le quali non si registra alcun progresso o solo progressi limitati è la seguente (v. Fig. 1): 29% (2012)¹⁵⁷, 46,1% (2013), 49% (2014); 52% (2015); 55% (2016); 50% (2017); 60,6% (2018); 60,2% (2019)¹⁵⁸.

Va sottolineato che il grado di attuazione tende a variare significativamente tra gli Stati membri¹⁵⁹. Benché si sia talvolta avanzata l'ipotesi di una distinzione tra Stati piccoli e grandi – con i primi più solerti nell'implementare le raccomandazioni perché meno rilevanti sul piano politico – tale distinzione non emerge nettamente nelle analisi della Commissione¹⁶⁰. E così neppure una presunta posizione di favore della Germania che – pur non potendo vantare *performance* molto positive – è, quanto a rendimento, in “buona compagnia” di molti altri Stati membri con peso specifico minore¹⁶¹.

¹⁵⁶ Rispetto all'Italia, cfr. per tutti F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

¹⁵⁷ Il dato così contenuto dipende dalla metodologia di misurazione; si v. *supra* nota 146.

¹⁵⁸ Si v. Fig. 1 a pag. 36 *Implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese (2011-2017)* (che non copre tuttavia l'ultima rilevazione relativa al 2019). Per analisi di maggior dettaglio si v. gli studi annuali dell'*Economic Governance Support Unit (EGOV)*, disponibili in: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

¹⁵⁹ Cfr. S. DEROOSE, J. GRIESSE, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?*, cit.

¹⁶⁰ Tra i cinque Stati membri che segnano un più alto livello di implementazione si hanno, nell'ordine, Finlandia, Regno Unito, Slovenia, Malta e Spagna; cfr. in tal senso l'analisi di K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, cit., 4-5 (nella quale non sono tenute in considerazione le raccomandazioni di politiche di bilancio connesse al Patto di stabilità e crescita).

¹⁶¹ Tra gli ultimi cinque Stati membri che offrono *performance* deludenti vi sono, oltre alla Germania, Lussemburgo, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria; cfr. *ibidem*.

Fig. 1 - Implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese (2011-2017)

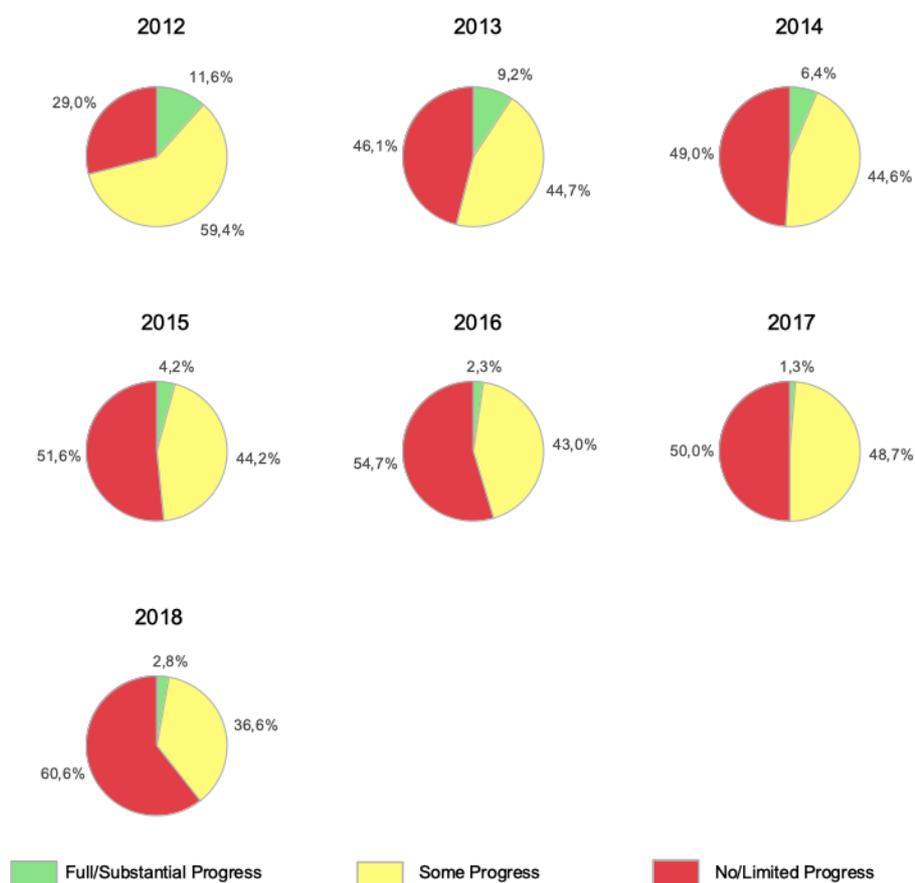


Immagine tratta da: Economic Governance Support Unit (EGOV), *Country-specific recommendations: An overview - September 2019*, Briefing, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 624.404, September 2019, 7, disponibile in: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

A fronte di questo scenario di diffusa inattuazione, pare inevitabile mettere in discussione la concreta effettività degli indirizzi di massima espressi dalle raccomandazioni specifiche per paese: gli Stati membri, nonostante l'avvio del Semestre europeo e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, tendono in misura crescente a non dar seguito alla maggior parte delle raccomandazioni che sono loro rivolte. Ma se modesta è l'effettività degli indirizzi di massima, dev'essere revocato in dubbio anche l'assunto per cui, con la

riforma della *governance*, vi sarebbe stata un'effettiva sottrazione di sovranità agli Stati membri relativamente alle scelte di politica economica. Gli Stati sembrano infatti mantenere un'ampia libertà nello scegliere se aderire o meno agli indirizzi di massima, tanto più che a fronte di una diffusa inadempienza, non vi sono state da parte delle istituzioni europee significative reazioni.

Risulta difficile valutare quanto il collegamento al Patto di stabilità e crescita (*ex art. 5*, par. 2, Reg. (CE) n. 1466/97) o alla Procedura per squilibri macroeconomici (*ex art. 6*, Reg. (UE) n. 1176/2011) influenzi l'effettività delle diverse raccomandazioni. Le prime in effetti sembrerebbero ricevere una particolare attenzione dagli Stati membri, mentre lo stesso non si può dire per le seconde, rispetto alle quali pur ci si potrebbe attendere un maggiore livello di attuazione, data la previsione di potenziali sanzioni¹⁶². Alcuni studi segnalano un livello inferiore rispetto alle raccomandazioni PSC, ma superiore rispetto alle raccomandazioni fondate sulle sole Linee Guida Integrate¹⁶³. Secondo una pubblicazione della Commissione europea vi sarebbero evidenze statistiche di una maggiore implementazione delle raccomandazioni ai sensi del Reg. (UE) n. 1176/2011¹⁶⁴, contraddette da analisi più recenti che tendono a escludere che quest'ultime siano attuate più rapidamente delle altre¹⁶⁵.

Questi rilievi gettano un'ombra ulteriore sulla capacità del Semestre europeo di rendere più effettivo il coordinamento delle politiche economiche: persino con riferimento alle raccomandazioni rilevanti per la procedura di squilibri macroeconomici non è dato riportare un significativo grado di adempimento.

Ciò non significa naturalmente che si possa mettere da parte il problema democratico della definizione degli indirizzi di massima, che resta allo stato al di fuori di un autentico controllo parlamentare. E neppure possono archiviarsi le preoccupazioni sollevate dalla dottrina sugli effetti che il Semestre europeo produce sul funzionamento dei parlamenti nazionali, con la compressione dei processi di bilancio nazionali da questo provocata¹⁶⁶.

Il problema del controllo democratico va tuttavia ridimensionato nella sua dimensione europea per essere calato sul piano nazionale, dove le decisioni di politica economica sono e continuano ad essere *sostanzialmente* prese. La contrazione dei tempi e la rigida scansione della programmazione di bilancio

¹⁶² Cfr. Z. DARVAS, A. LEANDRO, *The limitations of policy coordination in the Euro Area under the European Semester*, cit., 2 e 6-7.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Cfr. European Commission, *The Macroeconomic Imbalance Procedure Rationale, Process, Application: A Compendium*, Institutional Paper 039, November 2016, 82-83, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip039_en_2.pdf.

¹⁶⁵ Cfr. K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, cit., 9 e 11.

¹⁶⁶ Cfr., per tutti, i condivisibili e puntuali rilievi di C. LORD, *How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, cit., spec. 682-683.

imposta dal Semestre hanno certamente inciso sulla capacità dei parlamenti nazionali svolgere appieno i propri compiti¹⁶⁷. Ma il ruolo ricoperto dalle assemblee parlamentari nelle scelte sul bilancio e sulle principali riforme viene a dipendere anche da tutta una serie di elementi che non sono affatto riconducibili alla riforma della *governance* economica, e che variano significativamente in ciascuna esperienza parlamentare.

5. Focus Italia

Prima di tratteggiare le prospettive di sviluppo del quadro giuridico, è parso opportuno dare maggiore concretezza e profondità alle osservazioni svolte in punto di partecipazione dei parlamenti nazionali nella definizione degli indirizzi di massima a livello europeo (*supra sub* par. 4.2.) e sul grado di implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese (*supra sub* par. 4.3.). Per far ciò, si è ritenuto di concentrare l'analisi sul solo caso italiano sulla scorta di un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, la disponibilità di un'analisi particolarmente accurata sulla partecipazione del Senato della Repubblica al Semestre europeo¹⁶⁸, che offre uno spaccato del relativo coinvolgimento con un dettaglio e una qualità dei dati (anche tecnico-giuridici) di gran lunga superiore a quella che possono offrire i risultati dei questionari COSAC o le informazioni istituzionali disponibili sui siti dei diversi parlamenti nazionali. In secondo luogo, per la diretta conoscenza del sistema istituzionale e delle dinamiche politiche italiane, che consente una valutazione delle ragioni e della portata dell'attuazione delle raccomandazioni con un grado di approfondimento incomparabilmente maggiore rispetto a quello che potrebbe avere un'analisi estesa ad altri Stati membri, la quale sconterebbe un inevitabile *deficit* conoscitivo e rischierebbe di essere troppo superficiale, senza nulla aggiungere ai dati già evidenziati nella sezione precedente.

Va innanzitutto evidenziato che nel Regolamento del Senato la documentazione del Semestre europeo non è oggetto di una specifica disciplina e pertanto, ai fini del relativo esame, debbono trovare applicazione norme generali dello stesso, quali l'art. 34, comma 1, II periodo, e l'art. 144, commi 1 e 6.

¹⁶⁷ Come testimonia (a dire il vero parzialmente, viste le molte responsabilità governative) la vicenda dell'approvazione della legge di bilancio 2019; cfr., *ex pluribus*, G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 155-158; e C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, *ivi*, 162-164.

¹⁶⁸ Si fa riferimento a Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, [Dossier europei], n. 37, Roma, marzo 2019, disponibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01105816.pdf>.

Il canale attraverso cui la documentazione è trasmessa al Senato è principalmente quello del Governo, il quale è tenuto, da un lato, a trasmettere i «progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni (...) contestualmente alla loro ricezione» ai sensi dell'art. 6, comma 1, l. n. 234 del 2012; dall'altro lato, è destinatario di un più puntuale obbligo di trasmettere gli «atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione (...) ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di cui all'articolo 4» (controllo parlamentare *ndr*) ai sensi dell'art. 9, comma 2, l. n. 196 del 2009.

Si è tuttavia affermata una prassi che svincola quest'ultima previsione, dal momento che tutta la documentazione afferente al Semestre confluisce nell'insieme della documentazione europea contenuta negli invii bisettimanali predisposti dalla Presidenza del Consiglio ai sensi della l. n. 234/2012¹⁶⁹. Benché sia prevista la facoltà governativa di segnalare gli atti più rilevanti *ex art.* 6, comma 1, questa non può supplire al venir meno del rilievo che un invio autonomo avrebbe conferito ai singoli documenti del Semestre¹⁷⁰.

Una volta pervenuta al Senato, la documentazione non è “automaticamente” deferita in commissione, trattandosi di atti non legislativi. Solo a partire dal 2016, con l'adozione della circolare del Presidente del Senato 6187/S, gli atti “segnalati” (tra i quali, di norma, vi sono i principali atti del Semestre) vengono assegnati in commissione tramite annuncio all'Aula e pubblicazione nell'Allegato B al resoconto di seduta¹⁷¹.

L'esame in commissione dovrebbe essere principalmente rivolto all'adozione di un atto di indirizzo, quale una risoluzione, diretta «ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti dell'Unione europea» (art. 144, comma 6, Reg. Senato), come ad esempio le raccomandazioni specifiche per paese. Si potrebbe applicare in questo frangente anche l'art. 50, comma 3, del Regolamento che consente di sottoporre la risoluzione della Commissione al voto dell'Aula su richiesta del Governo o di un terzo dei Membri della Commissione stessa.

¹⁶⁹ Cfr. Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, cit., 21.

¹⁷⁰ Peraltro, qualora non segnalati dal Governo, gli atti confluiscono in invii mensili; gli atti ivi contenuti sono oggetto di deferimento in commissione solo previa richiesta alla Presidenza del Senato da parte della Commissione interessata (cfr. Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, cit., 22). È pertanto avvenuto che, in mancanza della segnalazione governativa, gli atti non fossero neppure assegnati in commissione.

¹⁷¹ Cfr. Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, cit., 22.

Alla luce del quadro brevemente tratteggiato e nonostante i limiti evidenziati nella modalità di trasmissione degli atti da parte del Governo e dell'assegnazione in commissione, sarebbe lecito attendersi un Senato particolarmente attento agli sviluppi del Semestre. Non solo per controllare l'operato del Governo nei consessi europei¹⁷² e venire a conoscenza delle principali decisioni ivi raggiunte, dato che di queste dovrebbe tener conto in vista della discussione sul Documento di economia e finanza, che incorpora Programma di Stabilità e Programma nazionale di riforma. Ma soprattutto per adottare atti di indirizzo nei confronti del Governo e tentare così di recuperare margini di manovra *ex ante* sulle principali scelte di politica economica e di bilancio, a fronte della progressiva e costante erosione delle prerogative parlamentari realizzatasi nell'ambito della procedura di bilancio¹⁷³.

Il quadro che emerge è invece piuttosto sconcertante¹⁷⁴: guardando esclusivamente all'Analisi annuale della crescita e ai progetti di raccomandazione specifica per l'Italia, sono molti gli anni in cui non si è proceduto neppure all'assegnazione in commissione¹⁷⁵; l'esame è stato avviato solo sull'Analisi del 2015 e non è mai stato concluso. Non sono state adottate risoluzioni, né si è sfruttata la previsione dell'art. 9, comma 3, l. n. 196 del 2009, in cui si dispone che «il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari»¹⁷⁶.

Benché non si disponga di analisi altrettanto approfondite rispetto alla Camera dei Deputati, guardando agli anni 2017-2019 pare potersi registrare un analogo disinteresse, dal momento che non è stato dato alcun seguito alle

¹⁷² Sul difficile sviluppo della funzione di controllo del Parlamento italiano, specie rispetto alla programmazione economica e di bilancio, si v. N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016, spec. 120 ss.

¹⁷³ In proposito, si v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014, nonché G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 207 ss. con ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁷⁴ Si v. le tabelle in Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, cit., 28, 30 e 36 (rispettivamente Analisi annuale della crescita, progetto di raccomandazione per la zona euro, progetto di raccomandazione specifica per paese relativa all'Italia).

¹⁷⁵ L'Analisi annuale della crescita non è stata assegnata dal 2011 al 2013 e nel 2016; le raccomandazioni specifiche per paese dal 2011 al 2015.

¹⁷⁶ Lo stesso Ministro dovrebbe fornire «una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma».

segnalazioni relative ai progetti di raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia¹⁷⁷.

Fig. 2 - Implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia (2012-2019)

Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2012		Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2013	
RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita	RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita
RSP 2	Coordinamento finanza pubblica/fondi strutturali UE	RSP 2*	Pubblica amministrazione e giustizia
RSP 3	Politiche per l'occupazione e formazione	RSP 3*	Settore bancario
RSP 4*	Politiche per il mercato del lavoro	RSP 4*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e formazione
RSP 5*	Lotta all'evasione fiscale	RSP 5*	Riduzione carico fiscale sul lavoro, riforme fiscali, lotta all'evasione
RSP 6*	Liberalizzazioni e semplificazione mercato dei servizi	RSP 6*	Liberalizzazioni e semplificazione mercato dei servizi, trasporti
Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2014		Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2015	
RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita	RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita, riforme fiscali
RSP 2*	Ridurre carico fiscale sul lavoro, riforme fiscali, lotta all'evasione	RSP 2*	Trasporti, fondi di coesione
RSP 3*	Pubblica amministrazione e giustizia	RSP 3*	Pubblica amministrazione e giustizia
RSP 4*	Settore bancario	RSP 4*	Settore bancario
RSP 5*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale	RSP 5*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale
RSP 6*	Formazione e scuola	RSP 6*	Concorrenza e semplificazioni
RSP 7*	Concorrenza e semplificazioni		
RSP 8*	Trasporti e infrastrutture		

¹⁷⁷ Si v. le segnalazioni del 25/05/2017, del 29/05/2018 e del 11/06/2019, nelle rispettive *Table di Monitoraggio* dell'attività di "informazione qualificata" (l. n. 234/2012 - ex artt. 6, 7, 24, 25 e 26), redatte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche europee e pubblicate sul sito istituzionale. Nel momento in cui si scrive la *Tabella di monitoraggio 2020*, pubblicata in: <http://www.politicheeuropee.gov.it/>, risulta aggiornata "al 31 aprile 2020" (*sic*).

Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2016

RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita, riduzione carico fiscale su fattori produttivi, riforme fiscali, pagamenti elettronici
RSP 2*	Pubblica amministrazione, giustizia
RSP 3*	Settore bancario/crediti deteriorati
RSP 4*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale
RSP 5*	Concorrenza

Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2017

RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita, riduzione carico fiscale su fattori produttivi, riforme fiscali, pagamenti elettronici
RSP 2*	Pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza
RSP 3*	Settore bancario/crediti deteriorati
RSP 4*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale, contrattazione collettiva

Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2018

RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita, riduzione carico fiscale su fattori produttivi, riforme fiscali, pagamenti elettronici, ridurre peso pensioni di vecchiaia
RSP 2*	Pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza
RSP 3*	Settore bancario/crediti deteriorati
RSP 4*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale, innovazione e ricerca

Raccomandazioni specifiche per paese – Italia 2019

RSP 1*	Consolidamento del bilancio, rispetto Patto di stabilità e crescita, riduzione carico fiscale su fattori produttivi, riforme fiscali, pagamenti elettronici, attuazione riforme pensionistiche
RSP 2*	Politiche per il mercato del lavoro, per l'occupazione e assistenza sociale, innovazione e ricerca
RSP 3*	Innovazione e ricerca, infrastrutture, P.A., digitalizzazione, concorrenza
RSP 4*	Giustizia e corruzione
RSP 5*	Settore bancario

L'inerzia palesata dalle assemblee parlamentari italiane solleciterebbe riflessioni ben più ampie di quelle consentite in questa sede, sia sul loro ruolo effettivo delle stesse nella definizione delle politiche economiche, sia sui presupposti – anche culturali – necessari ad una piena partecipazione alle dinamiche del Semestre. Trova ad ogni modo conferma l'osservazione svolta *sub* par. 4.2. per cui il grado di coinvolgimento delle assemblee parlamentari nazionali nel Semestre è piuttosto variegato, con parlamenti come il *Folketinget* danese¹⁷⁸ più attivi ed altri, come le nostre Camere, sostanzialmente passivi.

Lo scarso interesse per un coinvolgimento nelle dinamiche del Semestre europeo palesato dal Parlamento italiano trova una verosimile giustificazione se

¹⁷⁸ Cfr. M.B. RASMUSSEN, *Accountability challenges in EU economic governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester*, cit., 347 ss.

si guarda al grado di attuazione delle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia, che – in termini assoluti – è piuttosto basso¹⁷⁹. Come emerge con evidenza dalla Fig. 2¹⁸⁰, la maggior parte delle raccomandazioni non viene pienamente implementata, con valutazioni della Commissione che si attestano per lo più tra “*some progress*” e “*limited progress*”.

L'ipotesi è dunque quella che il Parlamento non sia interessato al Semestre europeo non solo (e non tanto) perché non possa incidere sulle relative decisioni, ma perché le decisioni continuino ad essere prese a livello nazionale. Tale assunto non può naturalmente essere verificato guardando soltanto alle valutazioni sintetiche offerte dalla Commissione nelle Relazioni per paese tradotte nella Fig. 2, dati i limiti già descritti *supra sub* par. 4.3. di ogni misurazione dell'attuazione delle raccomandazioni. È necessario pertanto esaminare più nel dettaglio le singole raccomandazioni e le risposte che l'Italia ha offerto a tali indicazioni.

Innanzitutto, lasciando da parte le indicazioni strettamente attinenti al Patto di stabilità e crescita, va evidenziato come siano poche le raccomandazioni che assumono un contenuto puntuale, prescrivendo l'adozione di specifici provvedimenti o l'avvio di riforme circoscritte. Si segnalano in tal senso solo le seguenti: riforma del catasto (dal 2013 in poi); legge annuale sulla concorrenza (2011 e 2016-2019); attuazione del Piano Azione Coesione del 2012 (2013); piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (2014) e dell'Agenzia per la Coesione territoriale (2015); riforma della prescrizione (2013 e 2015-2016); reintroduzione della tassazione sulla prima casa (2017).

In genere, però le raccomandazioni esprimono appunto “indirizzi di massima”, ossia orientamenti generali nell'ambito dei quali gli Stati membri godono di ampia discrezionalità quanto a mezzi e misure. Molte delle indicazioni più generiche tendono a riproporsi nel corso degli anni, tanto da poter essere definite degli «*evergreen*»¹⁸¹. Si pensi, ad esempio, alla riduzione della durata

¹⁷⁹ Così anche C. MARIOTTO, F. FRANCHINO, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, cit., 168 ss.

¹⁸⁰ L'elaborazione della tabella si basa esclusivamente sulle Relazioni per paese sull'Italia (2013-2020); non si è tenuta in considerazione la Relazione del 2011 per la differente gamma di giudizi (cfr. *supra* nota 146); il livello di attuazione è reso attraverso una scala di colori che va dal rosso (*no progress*), all'arancione (*limited progress*), al giallo (*some progress*) e infine al verde (*full/substantial progress*). Le descrizioni sintetiche delle singole raccomandazioni non rispecchiano sempre tutte le “sotto-raccomandazioni” in cui si articolano, per le quali si rinvia alle Relazioni della Commissione per un'analisi più approfondita (anche della relativa attuazione). Con l'asterisco (*) sono contrassegnate le raccomandazioni rilevanti ai sensi dell'art. 6 Reg. (Ue) n. 1176/2011. I pareri e le raccomandazioni ai sensi dell'art. 5, par. 2, Reg. (CE) n. 1466/97 corrispondono sempre alla RSP n. 1.

¹⁸¹ Così C. ALCIDI, D. GROS, *Implications of EU Governance Reforms: Rationale and Practical Application*, in *ETLA Reports*, No 25, 6 May 2014, 18, disponibile al seguente link: <http://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-25.pdf>. La circostanza per cui alcune raccomandazioni si ripetono nel corso degli anni – anche per gli scarsi progressi registrati – è sottolineata dal Presidente

dei processi civili¹⁸², al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione¹⁸³ e alla lotta alla corruzione¹⁸⁴; sono indirizzi che si ripropongono almeno dal 2012 in ogni raccomandazione specifica rivolta all'Italia, ma rispetto ai quali continuano a registrarsi progressi limitati. In proposito, non pare possibile ipotizzare una chiara volontà politica di non dar seguito a tali indirizzi, dal momento che si tratta di obiettivi che campeggiano stabilmente nei programmi di tutte le forze politiche che si sono alternate al Governo negli ultimi dieci anni. Piuttosto è plausibile che gli scarsi progressi siano legati alla complessità dei processi di riforma necessari e all'instabilità delle compagini governative.

Altre raccomandazioni che, pur riproposte con frequenza, continuano a incontrare resistenze – queste sì chiaramente politiche – sono quelle relative alla riforma del sistema fiscale: lo spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi (con particolare riferimento al lavoro) alla rendita immobiliare e ai consumi¹⁸⁵; cui va ad aggiungersi la necessità di una revisione complessiva del sistema di esenzioni e agevolazioni dirette (le cd. *tax expenditures*) al fine di ampliare la base imponibile¹⁸⁶.

Quanto al primo punto, non solo non vi sono progressi, ma nel corso degli anni sono state adottate misure diametralmente opposte. Un esempio eclatante in tal senso è la progressiva erosione della tassazione sulla prima casa: introdotta come Imu dal Governo Monti (2011), è stata dapprima ridotta con il Governo Letta (con l'introduzione della Tasi nella Legge di stabilità del 2014), per poi essere definitivamente abolita con il Governo Renzi (2016). Tali scelte

dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro; cfr. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati e 5^a (Bilancio) del Senato della Repubblica, *Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012, XVIII Leg.*, 28 luglio 2020, 29-30, disponibile al seguente link: <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/07/Audizione-UPB-PNR-e-Rel.pdf>.

¹⁸² Si v. le raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia n. 6 del 2012, n. 2 del 2013, n. 3 del 2014, n. 3 del 2015, n. 2 del 2016, n. 2 del 2017, n. 2 del 2018, n. 4 del 2019.

¹⁸³ Si v., seppur con diverse sfumature, le raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia n. 6 del 2012, n. 2 del 2013, n. 3 del 2014, n. 3 del 2015, n. 2 del 2016, n. 2 del 2017, n. 3 del 2019 n. 3 del 2019.

¹⁸⁴ Si v. le raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia n. 2 del 2013, n. 3 del 2014, n. 2 del 2016, n. 2 del 2017, n. 2 del 2018, n. 4 del 2019.

¹⁸⁵ Si v. le raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia n. 5 del 2012, n. 5 del 2013, n. 2 del 2014, n. 1 del 2016, n. 1 del 2017, n. 1 del 2018, n. 1 del 2019.

¹⁸⁶ Si v. le raccomandazioni specifiche per paese relative all'Italia n. 5 del 2012, n. 5 del 2013, n. 2 del 2014, n. 1 del 2015, n. 1 del 2016, n. 1 del 2017, n. 1 del 2018 n. 1 del 2019. Sulla necessità urgente di una riforma delle agevolazioni fiscali (e sul perché siano "attraenti per i politici") cfr. C. BERGONZINI, G. LUCHENA, *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali. Quanto tolgono allo Stato, quanto danno ai cittadini*, FrancoAngeli, Milano 2020, spec. 36 ss.

– che trovano fondamento nella notoria impopolarità delle imposte sull’abitazione principale – mettono però in luce la scarsa capacità delle raccomandazioni di vincolare effettivamente le scelte dei decisori nazionali, anche quando le stesse sono ripetute nel tempo e rese più puntuali (si veda la chiara indicazione nella raccomandazione n. 1 del 2017 sulla «reintroduzione dell’imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato»). A testimoniare ulteriormente la scarsa considerazione che tali sollecitazioni godono presso la politica nazionale, basti citare il Presidente del Consiglio Renzi che, in una dichiarazione del 2015, ha espressamente affermato: «Quali tasse ridurre lo decidiamo noi, non un eurocrate a Bruxelles»¹⁸⁷.

Ulteriori osservazioni confermano questo quadro di sostanziale autonomia dei decisori italiani nell’elaborazione delle politiche economiche. Tra le raccomandazioni più precise e ricorrenti, si è ricordata la riforma del catasto con l’aggiornamento dei valori catastali, evidentemente funzionale al successivo trasferimento di parte del carico fiscale sulla rendita immobiliare: si tratta di un’indicazione che si ripete costante dal 2013 in tutte le raccomandazioni specifiche per paese relative all’Italia. L’obiettivo complessità della riforma non giustifica gli scarsi progressi registrati sul punto in ben otto anni; anche su questo fronte la questione è politica, dal momento che la riforma genererebbe effetti redistributivi che è difficile far accettare a quanti saranno chiamati a pagare di più (seppure molti altri cittadini beneficerebbero di una tassazione minore)¹⁸⁸.

Da ultimo, va menzionata la riforma pensionistica che va sotto il nome di “Quota 100” e che, in estrema sintesi, consente l’uscita anticipata dal mondo del lavoro per tutti coloro che vantano almeno 38 anni di contributi ed un’età anagrafica minima di 62 anni. Si tratta, anche in questo caso, di un provvedimento che va in direzione diametralmente opposta ad una raccomandazione rivolta all’Italia appena un anno prima, nella quale si invitava a «ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per l’altra spesa sociale» (si veda la raccomandazione n. 1 del 2018, ultimo periodo). Non sorprende il severo giudizio espresso dalla Commissione sulla relativa attuazione, che costituisce l’unico caso in cui è stata assegnata all’Italia una valutazione complessiva di “no progress”.

La violazione delle indicazioni europee sul punto non solo è stata apertamente difesa e rivendicata dalle forze politiche di governo, ma non ha neppure

¹⁸⁷ Si v. *Renzi conferma: «Via tassa su prima casa, non decide la Ue»*, in *IlSole24Ore*, 28 settembre 2015, disponibile al seguente link: https://st.ilssole24ore.com/art/mondo/2015-09-28/renzi-dove-ridurre-decidiamo-noi-non-l-ue-173800.shtml?uuid=ACY5N65&refresh_ce=1.

¹⁸⁸ Cfr. S. OLIVARI, *La riforma del catasto: l’eliminazione di un ingiusto vantaggio*, in *Osservatorio CPI*, 1° agosto 2020, disponibile al seguente link: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studie-analisi-la-riforma-del-catasto-l-eliminazione-di-un-ingiusto-vantaggio#_ftn10.

sortito ulteriori reazioni da parte delle istituzioni dell'Unione. Persino la richiesta di presentare un progetto riveduto del documento programmatico di bilancio *ex art. 7 Reg (UE) n. 473/2013* e l'avvio della procedura di infrazione per debito eccessivo, poi rientrata¹⁸⁹, non hanno determinato una riconsiderazione della riforma pensionistica. La Commissione si è successivamente limitata a riproporre, senza successo, la medesima raccomandazione del 2018 nel 2019, che però non compare più nel 2020, anche se "Quota 100" rimane tuttora in vigore¹⁹⁰.

Cercando di trarre le conclusioni dall'analisi condotta, si può senz'altro confermare l'impressione generale, emergente dagli studi condotti sul grado generale di implementazione delle *country-specific recommendation (supra sub par. 4.3.)*, di una scarsa effettività degli indirizzi di massima: in Italia gli orientamenti espressi nelle raccomandazioni specifiche per paese vengono attuati in misura ridotta, nonostante l'introduzione del Semestre europeo e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche. Molte indicazioni non sono recepite per motivazioni puramente politiche¹⁹¹, senza che l'inosservanza comporti conseguenze rilevanti per l'Italia, persino nei casi in cui la mancata implementazione si protrae nell'arco di più anni. Lo scarso interesse mostrato dal Parlamento italiano per le dinamiche decisionali del Semestre europeo può allora ben spiegarsi con la scarsa incisività degli indirizzi di massima sulle scelte di politica economica nazionale, che rimangono sostanzialmente nelle mani delle autorità italiane.

6. Conclusioni e prospettive

Lo studio dell'evoluzione del coordinamento delle politiche economiche, condotto a partire dalla prima Decisione del 1974, ha evidenziato un costante e progressivo rafforzamento degli strumenti funzionali alla convergenza delle economie degli Stati membri (par. 2). Una centralità sempre maggiore è stata assunta, in particolare, dagli indirizzi di massima, previsti con il Trattato di Maastricht e presto tradottisi in diversi atti non vincolanti: raccomandazioni generali (poi confluite nelle Linee guida integrate con gli orientamenti per

¹⁸⁹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, cit., 155-158.

¹⁹⁰ Va pure considerato che le raccomandazioni 2020, adottate in un momento eccezionale, nel pieno della pandemia da Covid-19, tengono comunque ferme quelle dell'anno precedente («restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il semestre europeo»); cfr. Raccomandazione del Consiglio *sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, Bruxelles, 8 giugno 2020, p.to 25, disponibile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8431-2020-INIT/it/pdf>.

¹⁹¹ Conferme in tal senso sembrano venire dall'analisi di C. MARIOTTO, F. FRANCHINO, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, cit., 168 ss.

l'occupazione), raccomandazioni per la zona euro e raccomandazioni specifiche per paese.

Un salto di qualità nell'intensità del coordinamento si ha senz'altro con l'introduzione del Semestre europeo, che segue la drammatica crisi economica del 2008, nell'ambito della quale erano emerse tutte le debolezze di un approccio eccessivamente *soft* a fronte di una sempre più stretta interdipendenza delle economie europee. L'avvio del Semestre punta a potenziare l'osservanza *ex ante* degli indirizzi di massima da parte degli Stati membri, facendo confluire nella medesima procedura anche la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e sul rispetto del Patto di stabilità e crescita (par. 3). L'ulteriore previsione di sanzioni pecuniarie e lo stretto controllo esercitato dalle istituzioni europee – *in primis* la Commissione – sulle diverse fasi della programmazione economica e di bilancio degli Stati membri sembra poter attribuire agli indirizzi di massima ex art. 121 TFUE, espressi nelle varie raccomandazioni adottate al livello europeo, un carattere particolarmente stringente.

Si sollevano tuttavia, da più parti, diverse e argomentate critiche alla riforma della *governance* economica europea: l'insieme delle sanzioni e dei meccanismi di sorveglianza avrebbe reso vincolanti strumenti che non potrebbero esserlo, dato che la competenza sulle politiche economiche rimane nella titolarità degli Stati membri. Per di più, l'elaborazione delle scelte in quest'ambito – che in virtù del nuovo quadro di *governance* vengono sostanzialmente trasferite al livello sovranazionale – si svolge al di fuori di un controllo democratico adeguato, dal momento che i poteri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali risultano piuttosto limitati.

Le preoccupazioni relative alla democraticità del Semestre europeo e della definizione degli indirizzi di massima trovano effettivamente conferma nella scarsa incisività del dialogo economico condotto dal Parlamento europeo, così come nell'impossibilità per i parlamenti nazionali di scrutinare l'operato degli organi sovranazionali, anche per i deludenti risultati finora offerti dal coordinamento interparlamentare (par. 4.2.). Appaiono fondate anche le censure rivolte all'introduzione delle sanzioni attraverso il diritto secondario, dal momento che i Trattati non sembrano presentare un base giuridica sufficiente per andare oltre a deboli meccanismi sanzionatori di *peer pressure* (par. 4.1.).

Tali rilievi critici si scontrano tuttavia con la limitata attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese emersa dagli studi condotti negli ultimi anni; l'implementazione degli indirizzi di massima risulta complessivamente debole e gli Stati membri sembrano conservare ampia autonomia nel dar corso o meno alle indicazioni emergenti dal Semestre europeo (par. 4.3.). Tale autonomia pare emergere anche nel contesto italiano, dove raccomandazioni riproposte costantemente nell'arco degli anni rimangono inattuata e, in più occasioni, non

si è mancato di adottare provvedimenti in aperto conflitto con gli indirizzi europei (par. 5.).

Se questo scenario complessivo di scarsa effettività può valere in qualche misura a smorzare le problematiche evidenziate in punto di sanzioni e *deficit* democratico del processo, rimane tuttavia la questione dell'inefficacia dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche. Non si deve tralasciare il fatto che l'introduzione del Semestre e il conseguente (tentato) rafforzamento del coordinamento trovano la propria ragion d'essere nella necessità di evitare divergenze e squilibri macroeconomici nell'ambito di un'Unione sempre più stretta e di economie nazionali sempre più interdipendenti. Si tratta di una finalità che non si è attenuta nel corso degli anni, ma che si ripropone – semmai in termini ancor più urgenti – alla luce della recente crisi economica conseguente alla pandemia.

Da qui l'esigenza – fortemente avvertita dalla Commissione – di introdurre dei correttivi al sistema per promuovere una maggiore osservanza degli indirizzi di massima¹⁹². Più che una riforma complessiva dell'architettura del Semestre europeo, le prime proposte, avanzate nell'ambito della Politica di coesione 2012-2027, vanno nel senso di collegare più strettamente la programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei alle riforme prescritte nelle raccomandazioni specifiche per paese¹⁹³, in modo tale da «utilizzare il finanziamento dell'Unione in modo coerente e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario»¹⁹⁴. Per offrire un'idea della portata di tale innovazione basti pensare che, in alcuni Stati membri, i fondi SIE arrivano a costituire il 70% degli investimenti pubblici¹⁹⁵.

La finalità è quella di fornire uno stimolo all'implementazione delle raccomandazioni per paese, convogliando strategicamente i fondi europei sulle priorità da queste individuate. Questa prima iniziativa trova ora conferma nelle Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020.

¹⁹² Per un'efficace sintesi dei principali correttivi suggeriti in dottrina, seppur in un quadro più ampio di analisi critica del Semestre europeo, cfr. Economic Governance Support Unit (EGOV), *The European Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, Study, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 624.440, October 2019, disponibile in: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

¹⁹³ Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD).

¹⁹⁴ Ivi, *considerando* n. 12.

¹⁹⁵ Cfr. ad es. European Commission, *Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds*, Communication from the Commission, Bruxelles, 14.12.2015, COM(2015) 639 final, 3, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0639>.

Nella stessa sede, all'esito di diversi giorni di intensi negoziati, si è inoltre raggiunto l'accordo sul piano per far fronte alla crisi economica innescata dalla pandemia, noto come *Next Generation EU*. In quest'ambito si introduce un ulteriore e ancor più efficace stimolo all'attuazione delle raccomandazioni.

In particolare, l'erogazione degli stanziamenti del cd. *Recovery and Resilience Facility* (672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi sotto forma di prestiti e 312,5 miliardi sotto forma di sovvenzioni) sarà connessa all'elaborazione da parte degli Stati membri di «piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023»¹⁹⁶. Tali piani dovranno ottenere il via libera della Commissione, che valuterà, tra le altre cose e in via prioritaria, la «coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese»¹⁹⁷. Il collegamento con l'attuazione delle raccomandazioni non è confinato tuttavia al solo momento iniziale, ma si ripropone (indirettamente) più volte nel corso dei tre anni, dal momento che il livello di implementazione dei piani dovrà essere verificato periodicamente ai fini dell'approvazione definitiva dei pagamenti. Qualora, infine, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti *target* intermedi e finali individuati nei piani, si potrà attivare un cd. «freno d'emergenza», che sospende l'approvazione dei pagamenti e investe della questione il Consiglio europeo¹⁹⁸.

Si tratta di un meccanismo che ha in generale il pregio di integrare in maniera coerente le risorse mobilitate dall'Unione (*Next Generation EU* e Fondi di coesione), convogliandole su priorità già chiaramente individuate¹⁹⁹, e di rafforzare così gli stimoli positivi all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, evitando il ricorso a soli «incentivi negativi» – come le potenziali sanzioni pecuniarie – che hanno mostrato ben poca presa sugli Stati membri²⁰⁰.

¹⁹⁶ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, cit., punto A18.

¹⁹⁷ *Ivi*, punto A19.

¹⁹⁸ Cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, cit.

¹⁹⁹ Una valutazione positiva è offerta anche da C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, in corso di pubblicazione. Non mancano tuttavia analisi critiche; cfr. ad es. M. DANI, A.J. MENENDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020, disponibile in: <http://www.lacostituzione.info>.

²⁰⁰ Va tuttavia sottolineato come l'esborso dei fondi in questione non si emancipi da logiche di condizionalità proprie della *governance* economica europea, rimanendo ancora lontane proposte dottrinali, forse più ambiziose, di veri e propri incentivi positivi, con trasferimenti dall'Unione ai singoli Stati membri per supportare specifiche riforme strutturali (si v., ad es., la proposta avanzata da X. RAGOT, *How to further strengthen the European Semester?*, In-Depth Analysis, European parliament, Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, PE 602.113, November 2017, 19-20, disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602113/IPOL_IDA\(2017\)602113_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602113/IPOL_IDA(2017)602113_EN.pdf)).

Benché tali innovazioni si mostrino promettenti, si tratta tuttavia di proposte che sono ben lontane da un'approvazione definitiva, anche considerata la presa di posizione del Parlamento europeo, che si è espresso con toni fortemente critici rispetto a molti dei contenuti delle conclusioni del Consiglio europeo²⁰¹ e ha espressamente dichiarato «che non intende essere costretto ad accettare un cattivo accordo» e che si propone «di avviare negoziati significativi con il Consiglio (...) al fine di dare la propria approvazione al regolamento sul QFP 2021-2027 (ovvero il quadro finanziario pluriennale dell'Unione ndr)»²⁰².

In conclusione, sembra comunque prospettarsi una sempre maggiore centralità delle raccomandazioni specifiche per paese nel complesso della programmazione delle politiche pubbliche europee e nazionali²⁰³; se a tale centralità “istituzionale” riuscirà finalmente a corrispondere un grado maggiore di effettività andrà verificato nei prossimi anni, durante i quali – se il quadro delle proposte delineato si manterrà sostanzialmente inalterato – molta parte degli investimenti pubblici degli Stati dell'Unione sarà collegato strettamente alle raccomandazioni specifiche per paese. Si riproporrà allora la questione del controllo democratico sul processo di adozione delle raccomandazioni: un eventuale e auspicabile rafforzamento del Parlamento europeo incontra tuttavia il limite opposto dai Trattati, in relazione ai quali è inverosimile anche solo ipotizzare una modifica che “europeizzi” le politiche economiche.

La strada per l'instaurazione di un efficace controllo parlamentare passa dunque necessariamente dalle assemblee nazionali, le quali sembrano però ancora lontane (in particolare il Parlamento italiano) da una piena consapevolezza del proprio ruolo del Semestre europeo.

²⁰¹ Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 23 luglio 2020 *sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020* (2020/2732(RSP)); tra le altre cose, si segnalano le critiche rivolte alla scarsa attenzione prestata alla tutela dello Stato di diritto (punto 9); l'enfasi posta sulla necessità di approvare una riforma del sistema delle risorse proprie dell'UE come condizione dell'approvazione del QFP (punto 10); le critiche ai tagli apportati ai programmi orientati al futuro nell'ambito sia del QFP 2021-2027 sia di *Next Generation EU* (punto 13); l'adozione di un approccio intergovernativo – che marginalizza il Parlamento stesso – nella *governance* del dispositivo per la ripresa e la resilienza (punto 21).

²⁰² Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 23 luglio 2020 cit., punto 25.

²⁰³ In tal senso anche M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, 84.