

UN SEMINARIO SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SULLE REGOLE FINANZIARIE NEL QUADRO DELL'UNIONE EUROPEA

Il 25 febbraio 2026, presso l'Aula 12 del Campus dell'Università Luiss Guido Carli, sito in Viale Pola 12, si è tenuta la presentazione del volume di Elisa D'Alterio (Università di Catania), dal titolo “*Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union*” edito da Routledge, 2025.

L'incontro è stato introdotto e coordinato da Bernardo Giorgio Mattarella (Università Luiss Guido Carli), che ha evidenziato come l'iniziativa si inserisca nell'ambito delle attività di ricerca del progetto PRIN 2022 “*Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell'Unione europea – progetto FinPA*”, di cui Elisa D'Alterio è *principal investigator*. Nell'ambito di questo progetto di ricerca sono state sviluppate numerose iniziative, tutte riguardanti i temi del diritto amministrativo e, in particolare, della finanza pubblica. Nel dettaglio, è stato realizzato l'Osservatorio in cui si scrive, che coinvolge numerosi studiosi di università italiane ed estere. È stata anche realizzata la Rivista semestrale di diritto, amministrazione e finanza pubblica – FinPA, nonché la Collana dell'Osservatorio FinPA edita da Pacini Giuridica. In tale contesto, si inserisce il volume di Elisa D'Alterio, la quale analizza come l'evoluzione del diritto della finanza pubblica incida sensibilmente sulla configurazione dei sistemi amministrativi degli Stati membri dell'Unione europea.

Successivamente, Sabino Cassese (Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa) ha evidenziato la peculiare asimmetria che caratterizza l'Unione europea, definita come un “gigante regolatorio” ma un “nano finanziario”. A fronte di un'ampia produzione normativa, infatti, l'Unione dispone di risorse finanziarie limitate. Tale squilibrio accresce il ruolo delle regole di bilancio e delle condizionalità connesse, che incidono in maniera significativa sull'autonomia degli Stati membri. In questa prospettiva, la finanza pubblica assume un ruolo conformativo (*shaping power*), capace di orientare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni nazionali attraverso il governo della spesa e il meccanismo delle condizionalità legate ai finanziamenti. Un esempio emblematico è rappresentato dai *milestone* e *target* associati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una simile evoluzione solleva quindi interrogativi sulla residua capacità di auto-organizzazione degli Stati e sulla natura dell'Unione europea come sistema policentrico o vera e propria federazione.

Daria de Pretis (Università di Trento) ha sottolineato il fenomeno della crescente giuridicizzazione della finanza pubblica, divenuta oggetto di regole sovranazionali che determinano una progressiva “convergenza standardizzante”. Un caso significativo è quello della Germania, dove i vincoli europei hanno stimolato riforme strutturali, in particolare nel campo della digitalizzazione. È stato inoltre affrontato il tema del bilanciamento tra diritti sociali e vincoli di bilancio, evidenziando il necessario ricorso al principio di proporzionalità e il tradizionale *self-restraint* delle corti di fronte all'ampia discrezionalità politica in materia economica. Infine, è stato osservato come la regolazione della finanza pubblica costituisca uno strumento efficace per tradurre le politiche pubbliche in azione amministrativa, a condizione che le amministrazioni siano adeguatamente organizzate.

In seguito, Sergio Fabbrini (Università Luiss Guido Carli) ha analizzato il processo di evoluzione dell'Unione europea, a lungo configurata come *regulatory state*, ossia un sistema fondato prevalentemente sulle regole ma privo di una significativa capacità finanziaria. Con l'introduzione dell'euro e dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), si è determinata un'asimmetria tra politica monetaria centralizzata e politiche fiscali nazionali, che ha condotto all'adozione di regole

finanziarie stringenti, come il Patto di Stabilità e Crescita, al fine di contenere i rischi di azzardo morale (*moral hazard*) e garantire la coerenza nella disciplina di bilancio. Questo processo di europeizzazione ha favorito una progressiva convergenza tra gli Stati membri, pur generando alcune tensioni legate all'uniformazione dei modelli nazionali. Più di recente, l'esperienza del *Next Generation EU* ha evidenziato ulteriori problematiche. Infatti, alla raccolta di risorse sui mercati da parte della Commissione non è corrisposto un pieno controllo sul loro utilizzo, con la conseguente necessità di rafforzare i meccanismi di vigilanza. Ne è derivata una tensione tra esigenze di uniformità e rispetto delle differenze nazionali, che pone interrogativi sulle future prospettive di integrazione europea e sull'eventuale sviluppo di una più solida capacità fiscale unionale.

Luigi Guiso (*Einaudi Institute for Economics and Finance* – EIEF) ha evidenziato il forte legame esistente tra norme di finanza pubblica e funzionamento delle amministrazioni. Il “potere conformante” delle regole europee trova origine nell'interdipendenza tra gli Stati membri all'interno della UEM. In tale contesto, il comportamento fiscale di ciascun Paese produce effetti sugli altri (*spillover effect*), rendendo necessari meccanismi di coordinamento e controllo rafforzati, soprattutto a seguito delle recenti crisi economiche e sanitarie. Tali vincoli, sebbene inizialmente percepiti come intrusivi, svolgono anche una funzione di tutela, contribuendo a migliorare l'affidabilità delle politiche di bilancio. L'Italia, ad esempio, ha registrato una significativa riduzione degli scostamenti tra previsioni del PIL e risultati effettivi, anche grazie al ruolo delle istituzioni di controllo. Al contempo, modelli europei basati su criteri di merito e neutralità nell'allocazione dei fondi, come lo *European Research Council* (ERC), mostrano come le regole finanziarie possano favorire una gestione più efficiente delle risorse, oltre a garantire una maggiore attenzione agli equilibri di lungo periodo.

Infine, Elisa D'Alterio ha svolto le conclusioni, richiamando il monito di Luigi Einaudi sull'importanza dei mezzi rispetto ai fini, oggi profondamente trasformato dall'evoluzione del quadro europeo. L'autrice si è soffermata sul tema della ricerca, analizzando come la regolazione finanziaria pubblica produca effetti sia formali sia sostanziali sull'organizzazione e sull'azione amministrativa, principalmente attraverso le Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations* - CSR). Infatti, le CSR sono progressivamente divenute elementi strutturali della programmazione economica degli Stati membri, soprattutto a seguito della recente riforma del Patto di Stabilità. Tale dinamica ha rafforzato lo *shaping power* della finanza pubblica, determinando una crescente interdipendenza tra Stati membri e Unione e una tendenza alla standardizzazione dei modelli amministrativi, non sempre pienamente coerente con le specificità nazionali. Restano tuttavia aperte diverse questioni centrali, tra cui lo sviluppo di una più solida capacità fiscale europea e la necessità di garantire trasparenza, *accountability* ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche.

SILVIA PIGNATELLI