

Università degli Studi di Genova

Dottorato di ricerca in Diritto

Curriculum pubblicistico “Diritto amministrativo, costituzionale, penale,
procedura penale, tributario”

Ciclo XXXV

**EQUILIBRIO DI BILANCIO E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO
PUBBLICO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE**

**COSTRUIRE CONTROLIMITI A SALVAGUARDIA
DELL'IDENTITÀ COSTITUZIONALE**

Candidata

Dott.ssa Marina Roma

Matricola: 477649

Relatrice

Prof.ssa Eleonora Ceccherini

A mia nonna

**EQUILIBRIO DI BILANCIO E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO
PUBBLICO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE
COSTRUIRE CONTROLIMITI A SALVAGUARDIA
DELL'IDENTITÀ COSTITUZIONALE**

INDICE

INTRODUZIONE: FINANZA PUBBLICA E IDENTITÀ COSTITUZIONALE	3
LA CAUSA DEL FENOMENO: LA RINNOVATA ARCHITETTURA COMPOSITA DELLE REGOLE DI BILANCIO	7
1.1. <i>Presentare l'architettura della disciplina di bilancio: considerazioni sulla struttura espositiva</i>	7
1.2. <i>Tra vincoli sostanziali e presidi procedurali: la finanza pubblica degli Stati membri nei Trattati</i>	9
1.3. <i>«Se fera dans le crises»: la crisi dei debiti sovrani e la gestione della pandemia come occasioni di rafforzamento del quadro delineato dai Trattati</i>	13
1.3.1. <i>Le misure di «crisis management» esterne al quadro istituzionale</i> ..	20
1.3.2. <i>Le misure di «crisis prevention» rafforzate</i>	24
1.3.3. <i>Tra «crisis management» e «crisis prevention»: le risposte dell'Unione europea alla pandemia</i>	30
1.4. <i>Il punto di fusione tra ordinamenti nella Costituzione composita europea: soluzioni costituzionali in comparazione</i>	34
1.5. <i>La finanza pubblica nell'ordinamento italiano: il quadro delle fonti</i>	41
1.5.1. <i>L'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato: il riformato art. 81 della Costituzione e la l. 24 dicembre 2012, n. 243</i>	43
1.5.2. <i>Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico come canoni organizzativi dell'amministrazione complessa</i>	48
1.6. <i>I tratti identitari del costituzionalismo finanziario europeo</i>	51
I RIFLESSI SUL PIANO DELLA FORMA DI STATO: DALLA STABILITÀ COME CONDIZIONE IMPLICITA ALLA SOSTENIBILITÀ COME DOVERE COSTITUZIONALE	54
2.1. <i>Premessa al secondo capitolo: un tentativo di tratteggiare i caratteri identitari del modello sociale</i>	54
2.2. <i>La stabilità come valore presupposto al disegno costituzionale e l'aggiramento dei canoni di equilibrio</i>	59
2.3. <i>Lo Stato sociale e la «riserva del possibile»: il condizionamento finanziario dei diritti</i>	66
2.4. <i>L'innesto del principio di equilibrio di bilancio nel disegno costituzionale</i> ..	70
2.5. <i>La costruzione di 'controlimiti' al condizionamento finanziario dei diritti: vincoli di bilancio e posizioni giuridiche soggettive in un inquadramento sistematico</i>	73
2.6. <i>Diritti costituzionalmente incompressibili delle generazioni presenti</i>	78
2.7. <i>...e solidarietà verso le generazioni future</i>	84
2.8. <i>Il bilanciamento tra valori ineguali come dovere costituzionale</i>	90

2.9. <i>Intermezzo: l'identità regionalista alla prova della crisi</i>	98
2.10. <i>Tra forma di Stato e forma di governo: quale effettività per il paradigma costituzionale di finanza pubblica?</i>	103
I RINNOVATI (DIS)EQUILIBRI NEI RAPPORTI FRA CENTRI DECISIONALI: GENESI DELLE DECISIONI DI FINANZA PUBBLICA E GIUSTIZIABILITÀ, NELLA FORMA DI GOVERNO INTEGRATA	107
3.1. <i>Premessa al terzo capitolo: verso una forma di governo integrata</i>	107
3.2. <i>I «procedimenti euronazionali» di finanza pubblica: «condizionalità soft» tra politica e tecnica</i>	110
3.3. <i>La (solo apparente) revisione dei moduli procedurali nazionali</i>	116
3.4. <i>Le interlocuzioni con le istituzioni europee e il Parlamento verso un monocameralismo alternato</i>	122
3.5. <i>Le deviazioni dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine e le clausole di salvaguardia</i>	130
3.6. <i>L'approvazione del rendiconto</i>	136
3.7. <i>Ad un decennio dalla revisione costituzionale, ancora alla ricerca di una giustiziabilità per i parametri di bilancio</i>	138
3.8. <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: qualche riflessione quanto agli effetti sulla forma di governo</i>	144
3.9. <i>Gli elementi di debolezza nell'attuale assetto della forma di Governo</i>	149
PROTEGGERE L'IDENTITÀ COSTITUZIONALE? CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	154
4.1. <i>Quale identità costituzionale? Verso uno Stato sociale programmatore</i>	154
4.2. <i>Ridurre le asimmetrie informative per recuperare della funzione di controllo del Parlamento</i>	158
4.3. <i>Il compito-chiave degli organi di supporto</i>	162
4.4. <i>Il Presidente della Repubblica come attore fondamentale nel controllo ex ante sulle decisioni di finanza pubblica</i>	165
4.5. <i>«Prepare together the day after»: le sfide per la Next generation all'indomani della pandemia</i>	169
Bibliografia	174
Ringraziamenti	214

INTRODUZIONE: FINANZA PUBBLICA E IDENTITÀ COSTITUZIONALE

È trascorso ormai un decennio dalla promulgazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, di «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*», per il nostro Paese momento fondamentale di quel processo di rafforzamento dei meccanismi di controllo della finanza pubblica, nell'Unione economica e monetaria, e passaggio da una «*discrezione auto-regolata*» a una «*discrezione etero-regolata*»¹.

Se la sovranità degli Stati si è sin dalle origini estrinsecata nella totale autoreferenzialità delle scelte – anche in ambito economico – si comprende come l'introduzione di vincoli esterni alle politiche di bilancio costituisca un fatto nuovo nel diritto pubblico. D'altra parte, secondo un'impostazione pienamente attuale fino all'ultimo decennio del secolo scorso, la mera esistenza dei Parlamenti nazionali avrebbe costituito un presidio sufficiente a difesa «*dei contribuenti dall'arbitrio e dalla prodigalità dei Sovrani e dei Governi*»², sicché non sarebbe stato «*necessario cercare alcun'altra garanzia giuridica a tutela dell'equilibrio della finanza pubblica*».

Risale alla Magna Charta Libertatum il principio per cui nessun tributo

¹ Questa l'espressione in De Ioanna P., *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in Bergonzini C. (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, p. 22.

² Onida V., *Le leggi di spesa in Costituzione*, Milano, 1969, 174-175.

o conferimento (*«scutagium vel auxilium»*) avrebbe potuto essere imposto, se non per comune consenso del regno (*«nisi per commune consilium regni nostri»*)³. Anche lo Statuto albertino, all'art. 1, comma 10, ricalcava la medesima impostazione, per cui la proposizione delle leggi *«apparterrà al Re e alla Camere»*, e *«ogni legge di imposizione e di tributi, o di approvazione di bilanci e di conti dello Stato»* avrebbe dovuto essere presentata alle Camere. Ma *«la raffigurazione delle Assemblee rappresentative come custodi della finanza pubblica, attente a resistere alle richieste di spesa dei Governi»* è apparsa *«sempre meno adeguata alla realtà»*, con la progressiva estensione del suffragio, che ha reso gradualmente i Parlamenti portatori di interessi di categorie sempre più ampie ed eterogenee, sicché inclini a chiedere allo Stato un intervento sempre più costoso, più che controllare l'esercizio del potere di spesa da parte degli esecutivi.

Il rischio era ben noto anche ai Costituenti: *«L'esperienza ha dimostrato (...) che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa (l'iniziativa di spesa, n.d.a.), perché (...) negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle»* diceva Einaudi nella seduta della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il 4 ottobre 1946. Ciononostante, il parametro procedurale flessibile di cui all'originario art. 81 ha consentito di procedere a dare attuazione al modello di Stato sociale, delineato dalla Costituzione, senza che ci si ponessero particolari questioni rispetto all'espansione della spesa e al correlato ricorso senza limiti al debito pubblico.

La riforma introdotta con la già citata legge costituzionale del 2012 – si è notato in più sedi – costituisce trasposizione a livello nazionale e costituzionale di un sistema che, a livello europeo, andava consolidandosi da tempo. Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale dimostra, d'altro canto, come l'ingresso di (pur labili) limiti sostanziali alle decisioni di finanza pubblica sia stato senz'altro più graduale, così ridimensionando l'apporto

³ Di seguito il testo originale della clausola 12: *«Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum rendimendum, et promogenitum filium nostrum militem faciendum, et ad filiam nostrum primogenitam semel maritadam, et ad haec non fiat nisi taionable auxilium: simili modo fiat de auxiliis de civitate Londoniarum»*. Deve, poi, richiamarsi la clausola 14, per cui: *«Et ad habendum commune consilium regni de auxilio assidendo aliter quam in tribus casibus predictis, vel de scutagio assidendo, summoneri faciemus archiepiscopos, episcopos, abbates, comites, et majores barones sigillatim per litteras nostras; et preterea faciemus summoneri in generali per vicecomites et ballivos nostros omnes illos qui de nobis tenent in capite ad certum diem, scilicet ad terminum quadraginta dierum ad minus, et ad certum locum; et in omnibus litteris illius summonicionis causam summonicionis exprimemus; et sic facta summonicione negocium ad diem assignatum procedat secundum consilium illorum qui presentes fuerint, quamvis non omnes summoniti venerint»*.

potenzialmente rivoluzionario della riforma.

Non v'è dubbio, però, che l'introduzione di un vincolo contabile, di rango costituzionale, alle decisioni di finanza pubblica rappresenti un momento di discontinuità, «*banco di prova*» per studiare la tenuta dell'assetto della forma di Stato e della forma di governo delineato dalla Carta fondamentale⁴. Per riprendere la celebre metafora di Jon Elster – che paragonava le Costituzioni rigide e le corde che Odisseo utilizza per legarsi all'albero della nave, in modo da non poter essere sedotto dal canto delle sirene – si tratta di capire se l'impianto fondamentale – e, perciò, identitario – della Costituzione abbia resistito e resisterà al canto delle sirene della crisi economica e delle riforme, che ne sono seguite e che hanno riguardato anche alcune delle sue norme⁵.

La presente trattazione intende, allora, porre l'attenzione sullo stretto legame che intercorre tra la disponibilità di adeguate risorse finanziarie e la possibilità di realizzare un determinato disegno di società; in termini più diretti, sul *costo* dei diritti non solo in relazione agli altri diritti e con le situazioni soggettive di chi deve rispettarli e garantirli, assegnando adeguate risorse al loro soddisfacimento. Lo sviluppo dell'Unione Economica e Monetaria – con la connessa imposizione di limiti quantitativi e procedurali sempre più stringenti al potere Stati di darsi liberamente un proprio bilancio – hanno solo posto l'urgenza di soffermarsi sul tema (erroneamente confinato inizialmente alla sola sfera contabile) del finanziamento di quel modello sociale, che viene generalmente presentato come il punto di approdo dell'evoluzione diacronica delle forme di Stato.

La questione interseca il piano della forma di Governo: la riflessione sulla legge di bilancio documento, quale «*trascrizione in termini contabili*» dell'indirizzo politico e sede primaria di composizione dei conflitti impone, infatti, di chiedersi anche chi compia nei fatti le decisioni in materia, secondo quali procedure, con quali meccanismi di controllo, divenendo una riflessione sull'allocazione dei poteri⁶.

Fatta luce sugli obiettivi del lavoro se ne anticipa, in estrema sintesi, il percorso argomentativo, che prende le mosse, nel primo capitolo, da una ricostruzione dell'architettura dell'impianto di regole oggi applicabili alle

⁴ L'espressione è di Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 13.

⁵ Elster J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004.

⁶ La celebre espressione è di Buscema S., *Bilancio*, voce, Enciclopedia del Diritto, Milano, 1959, 379.

decisioni di finanza pubblica. Tale ricostruzione è funzionale a provare, nel secondo capitolo, a delinearne l'impatto sulla possibilità di realizzare (e mantenere in essere) il modello di Stato sociale delineato dalla Costituzione, lungo la linea-guida degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul punto, che ben rappresenta l'emergere di quel conflitto tra il quadro dei diritti delineato dalla Costituzione e scarsità delle risorse, provando, al contempo, a immaginarne modalità di composizione.

Comprendere se e come tale opera di composizione possa prendere forma nella realtà richiede, nel terzo capitolo, di spostare l'analisi dal piano della forma di Stato a quello della forma di governo. Nel muoversi lungo il ciclo di quelle procedure decisionali, in cui dovrebbe trovare spazio quel bilanciamento fra valori costituzionali potenzialmente in tensione fra loro, lo studio del dato positivo ha dovuto necessariamente essere integrato da un'osservazione delle prassi registratesi negli ultimi anni, tramite la documentazione dei Servizi studi delle Camere o report interni delle istituzioni, la conduzione di interviste informali con funzionari delle Istituzioni europee e nazionali, ma anche con uno sguardo alla mera cronaca politica. La panoramica permette di formulare alcune considerazioni conclusive sui possibili rimedi ai punti di debolezza del sistema attuale.

Si toccano i temi classici del costituzionalismo, da una parte, la regolazione delle modalità di esercizio potere sovrano (in questo caso, in ambito finanziario), dall'altra, gli strumenti di tutela dei diritti di quei soggetti che a tale potere sovrano devono sottostare, la cui garanzia rappresenta (o dovrebbe rappresentare) non solo il fine ultimo dell'esercizio di tale potere, ma anche la sua stessa ragion d'essere.

CAPITOLO 1

LA CAUSA DEL FENOMENO: LA RINNOVATA ARCHITETTURA COMPOSITA DELLE REGOLE DI BILANCIO

SOMMARIO: 1.1. Presentare l'architettura della disciplina di bilancio: considerazioni sulla struttura espositiva - 1.2. Tra vincoli sostanziali e presidi procedurali: la finanza pubblica degli Stati membri nei Trattati - 1.3. «*Se fera dans le crises*»: la crisi dei debiti sovrani e la gestione della pandemia, come occasioni di rafforzamento del quadro dei Trattati - 1.3.1. Le misure di «*crisis management*» esterne al quadro istituzionale - 1.3.2. Le misure di «*crisis prevention*» rafforzate - 1.3.3. Tra «*crisis management*» e «*crisis prevention*»: le risposte dell'Unione europea alla pandemia - 1.4. Il punto di fusione tra ordinamenti nella Costituzione composita europea: soluzioni costituzionali in comparazione - 1.5. La finanza pubblica nell'ordinamento italiano: il quadro delle fonti - 1.5.1. L'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato: il riformato art. 81 della Costituzione e la l. 24 dicembre 2012, n. 243 - 1.5.2. Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico come canoni organizzativi dell'amministrazione complessa - 1.6. I tratti identitari del costituzionalismo finanziario europeo.

1.1. Presentare l'architettura della disciplina di bilancio: considerazioni sulla struttura espositiva

L'inquadramento del fenomeno oggetto della presente trattazione non può che prendere le mosse da una ricostruzione del quadro positivo.

A tal fine, non pare utile ripercorrere l'evoluzione della disciplina sul bilancio dello Stato. La constatazione è legata, anzitutto, ad un dato di fatto: sin dall'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria (nel seguito, anche solo "UEM") – ma ancor più in seguito alla crisi dei debiti sovrani – la dottrina si è ampiamente dedicata all'individuazione degli aspetti di innovatività. È, invece, più difficile rintracciare opere che, anche con intento meramente manualistico, ricostruiscono l'impianto di regole oggi applicabili alle decisioni di finanza pubblica.

Si intende, allora, lasciare da parte la ricognizione – senz'altro meno

autorevole di quelle già esistenti – dello sviluppo del quadro ordinamentale in materia, per ripercorrerne l'attuale configurazione. Rimane inteso che – dato l'amplessissimo apparato dottrinale a disposizione – i riferimenti bibliografici saranno limitati alle citazioni testuali ed al rimando (senza pretesa alcuna di completezza) ad alcuni degli scritti fondamentali sui temi che via via si toccheranno.

La soluzione espositiva prescelta diviene funzionale ad enucleare già un primo ordine di considerazioni, che non v'è motivo di non anticipare al lettore, anche nell'intento di giustificare l'approccio adottato.

In primo luogo, le regole sul bilancio dello Stato sono un eloquente esempio della natura *composita* dell'ordinamento europeo⁷, in cui norme dell'Unione e norme nazionali agiscono, per il tramite «*giunture testuali*», in un rapporto di interdipendenza reciproca⁸. In questa prospettiva, la scelta di soffermarsi in prima battuta sull'ordinamento dell'Unione mira unicamente a porre in luce l'origine dell'attuale configurazione dell'ordinamento nazionale, al quale è invece dedicata la seconda parte del capitolo; quanto all'organizzazione delle parti dedicate a ciascun ordinamento, si seguirà il criterio gerarchico.

In secondo luogo, come si può apprezzare anche da un rapido sguardo all'indice del capitolo, la disciplina degli aspetti più significativi della materia è ormai in parte preponderante influenzata da norme di matrice eurolunitaria, sicché pare ormai possibile riferirsi ad un «*costituzionalismo finanziario europeo*», i cui tratti identitari saranno illustrati a chiusura di questa iniziale ricognizione⁹.

⁷ Ad una «*composite constitution*» ci si riferisce in Besselink L., *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007, in contrapposizione alla teoria di un *multilevel constitutionalism* (su cui, per tutti, Pernice I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002). Secondo Besselink, il riferimento ad una molteplicità di livelli – assumendo una qualche distinzione tra gli stessi, se non addirittura una gerarchia – non coglierebbe appieno le peculiarità del caso europeo, in cui ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali si influenzano l'un l'altro in un rapporto di eteronomia, più che di gerarchia. Il concetto è ripreso, nella dottrina italiana, in Cassese S., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2000, 987 e ss.

⁸ L'espressione è di Manzella A., *La Costituzione italiana come Costituzione "europea" – 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, n. 3, 2018, 44-45. Si è anche parlato di «*clausole valvola che auto-limitano ciascun ordinamento*» in Ibrido R. – Lupo N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2017, 216. Quanto al rapporto di 'interdipendenza' tra ordinamenti, si veda Cartabia M., *Europe as a Space of Constitutional Interdependence: New Questions about the Preliminary Ruling*, in *German Law Journal*, n. 16, 2015, 1791–1796.

⁹ Di un «*costituzionalismo finanziario europeo*» si parla in Bilancia F., *Spending review e pareggio di bilancio*, [online](#):

1.2. Tra vincoli sostanziali e presidi procedurali: la finanza pubblica degli Stati membri nei Trattati

Il dichiarato intento di muovere l'analisi a partire dal vertice dell'ordinamento dell'Unione impone di soffermarsi *in primis* sui Trattati istitutivi.

Una semplice ricerca testuale rivela come riferimenti ad alcuni dei concetti i concetti-cardine alla base della normativa attuale fossero presenti, sin dall'istituzione della Comunità Economica Europea, pur con l'iniziale consistenza dei meri obbiettivi politici¹⁰. È solo a partire dal Trattato di Maastricht, cui è seguita l'adozione del Patto di Stabilità e Crescita (nel seguito, anche solo "PSC"), che la garanzia di «*finanze pubbliche [...] sane*» è stata inserita tra quei «*principi direttivi*», che insieme ai «*prezzi stabili [...] e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile*», avrebbero dovuto portare all'istituzione e al mantenimento nel tempo dell'UEM (cfr., art. 3A del Trattato di Maastricht)¹¹.

<https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2014/Riforma%20art%2081%20e%20spending%20review%20-%20Bilancia.pdf>, p. 7. Sul punto, cfr. anche Fabbrini F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016; Ioannidis M., *Europe's New Transformation: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, 1237-1282; Ruotolo M., *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, Volumi 2-3, 2012.

¹⁰ Si ha in mente il Preambolo del Trattato di Roma, laddove quest'ultimo già riconosceva come l'eliminazione degli ostacoli esistenti imponesse un'«*azione concertata*» intesa a garantire, fra l'altro, «*la stabilità nella espansione*» (enfasi aggiunta). Più concretamente, tra i compiti della allora Comunità (cfr. art. 2), si menzionava la promozione di un «*graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri*» – pur limitato ai settori indicati dal Trattato stesso, fra i quali spicca però la menzione di «*procedure che permettano [...] di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti*» (cfr. art. 3, lett. g) – e di «*un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta*». Tale idea di crescita è ripresa nel Trattato di Maastricht, nella parte in cui si delinea il disegno politico di «*uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente (...)*» (enfasi aggiunta). All'affermazione del principio di sostenibilità – a quel momento correlato in maniera preponderante alle necessità tutela dell'ambiente e all'utilizzo delle risorse – si accompagnava un progetto complessivo, in cui lo «*sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche*» si inseriva nel quadro più ampio di garantire un'omogeneizzazione delle condizioni di vita dei popoli europei. Questa la riflessione in Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 4, ove si riprendono Chiti M. P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 1997, 1178 e Cogliandro G., *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 1997, 1184.

¹¹ Il Patto di stabilità e crescita è costituito: (i) dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997; (ii) dal regolamento CE/1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; e (iii) dal regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di

Tale osservazione impone da subito di chiedersi se l'obiettivo di disporre di «*finanze pubbliche [...] sane*» possa configurarsi solo come strettamente funzionale alle esigenze della moneta unica. Che, in base l'impianto valoriale delineato dai Trattati, tale visione sia del tutto riduttiva è chiaro dalla semplice lettera dell'art. 119 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (nel seguito, anche solo "TFUE"), che – in apertura del Titolo VIII, «*Politica economica e monetaria*» dell'Unione – prevede che l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprenda l'adozione di una politica economica che è «*fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*» «*ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea*». O, in maniera più diretta, subito dopo dall'art. 120, per cui gli Stati membri attuano le proprie politiche economiche «*allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'art. 3 del trattato sull'Unione europea*».

Rimane fermo che – in disparte la competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica monetaria dei Paesi aderenti all'euro – quanto alle politiche economiche degli Stati membri, gli artt. 2, paragrafo 3 e 5 TFUE limitino la competenza dell'Unione ad un'azione di coordinamento. Si comprende così perché il Trattato – pur intitolando il Capo I del Titolo VII alla «*Politica economica*» – intenda piuttosto riferirsi alla "composizione" delle *politiche economiche* degli Stati membri, distinte ma coordinate fra loro secondo quanto si dirà¹².

Ai sensi dell'art. 121, è il Consiglio il soggetto preposto ad elaborare, su

attuazione della procedura per disavanzi eccessivi. Sul PSC, si vedano, senza alcuna pretesa di completezza, Beetsma R., *Does EMU Need a Stability Pact?*, in Brunila A. – Buti M. – Franco D. (a cura di), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of fiscal Policy in EMU*, London, 2001; Bizzioli G., *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 1/2012; Buti M. – Giudice G., *Maastricht's Fiscal Rules at Ten: an Assessment*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 5/2002, spec. 830 ss.; Della Cananea G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4/2001; Fiorentino L., *Il debito pubblico*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Milano, 2003, 2775 e ss.; Manzini P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in Adinolfi G.– Vellano M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013, 29 e ss.; Perez R., *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 9/2002, 1000 e ss.; Id., *La finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Milano, 2003, 595 e ss.; Subacchi P., *Reforming economic governance in Europe: exploring the road to effective coordination*, in *International Affairs*, 2005, 745 e ss.; Weale M., *National Saving and the Stability and Growth Pact*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 5, 2004, spec. 1033 ss.

¹² Sul coordinamento delle politiche economiche prima della disciplina introdotta in risposta alla crisi dei debiti sovrani, cfr. Bilancia F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; Cantaro A., *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1994; Della Cananea G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996.

«raccomandazione» da parte della Commissione, un progetto di «indirizzi di massima per le politiche economiche» e a riferire le risultanze di tale elaborazione al Consiglio europeo. Quest'ultimo, deliberando sulla relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni, sulla base delle quali è ancora il Consiglio ad adottare una raccomandazione, che definisce i suddetti «indirizzi di massima per le politiche economiche». È, quindi, l'organo per eccellenza rappresentativo delle istanze dei governi degli Stati membri il soggetto preposto alla definizione di tali indirizzi di massima¹³.

Ad un osservatore attento non sfuggirà come – in apparente contraddizione con quanto detto circa il modello di politica unionale 'composita' – il paragrafo 2 del citato art. 121 si riferisca alle politiche «degli Stati membri e dell'Unione» (enfasi aggiunta). Ciononostante, il prosieguo della disposizione rende evidente come l'inciso «dell'Unione» sia inserito in maniera piuttosto generica, posto che il ruolo di quest'ultima (e delle sue Istituzioni) pare appunto limitato – in coerenza con il riparto di competenze – alla mera attività di indirizzo e verifica delle politiche economiche degli Stati membri.

E, infatti, si continua individuando sempre nel Consiglio l'istituzione deputata alla sorveglianza, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, dell'evoluzione economica nonché della coerenza delle politiche economiche – degli Stati membri – con i sopracitati indirizzi di

¹³ Il primo impulso verso l'implementazione del coordinamento delle politiche economiche, monetarie e di bilancio ha avuto avvio con i lavori del Comitato Werner, che hanno portato all'adozione delle decisioni del Consiglio del 22 marzo 1971 *relativa al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche a breve termine degli Stati membri della Comunità economica europea* e del 18 febbraio 1974 *relativa alla realizzazione di un grado elevato di convergenza delle politiche economiche degli Stati membri della Comunità economica europea*. In tali decisioni, si menzionano 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». L'Atto Unico Europeo ha incorporato, all'art. 102, l'impegno degli Stati membri a cooperare per «assicurare la convergenza delle politiche economiche e monetarie necessaria per l'ulteriore sviluppo della Comunità». Nel 1988, il Comitato Delors ha anticipato l'impostazione confluita nel Trattato di Maastricht e, poi ripresa dal TFUE. In particolare, l'art. 103, paragrafo 1 del Trattato di Maastricht ha previsto che: «Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio»; a tal fine, il paragrafo 2 ha introdotto l'istituto degli indirizzi di massima, elaborati su proposta della Commissione, dibattuti dal Consiglio europeo, per poi essere adottati dal Consiglio ECOFIN. Se l'idea di indirizzi di massima era già stata enucleata in precedenza, si deve proprio al Trattato di Maastricht – e, in particolare, al successivo paragrafo 3 – l'istituzione della c.d. sorveglianza multilaterale, condotta dal Consiglio sulla base di relazioni redatte dalla Commissione, con la possibilità di indirizzare – in base al successivo paragrafo 4 – una raccomandazione allo Stato membro eventualmente inadempiente e, se del caso, di renderla pubblica. I primi indirizzi di massima sono stati adottati nel 1993 e, a partire dal 1998, tali indirizzi sono stati divisi in indirizzi di massima «generali» e rivolti ai singoli Stati membri; di qui l'origine delle *country-specific recommendations*.

massima, tramite una valutazione globale condotta con regolarità (cfr., paragrafo 3)¹⁴. Il riferimento alle politiche economiche dei soli Stati membri si ritrova anche nella procedura di contestazione di eventuali sviamenti dagli indirizzi di massima: qualora si accerti che le politiche economiche di un Paese non siano coerenti con tali indirizzi di massima o rischino di compromettere il buon funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni, decidendo eventualmente, sempre su proposta della Commissione, di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni (cfr., paragrafo 4)¹⁵.

Per quanto concerne specificamente le decisioni di bilancio, ai sensi dell'art. 126, gli Stati membri devono «evitare» disavanzi pubblici eccessivi. Il rispetto della previsione è effettuato tramite un'attività di monitoraggio da parte della Commissione, tenuta a sorvegliare l'evoluzione della situazione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, verificando – con riferimento ai parametri già introdotti dal Trattato di Maastricht e specificati nel Protocollo n. 12 al TFUE sulla procedura per i disavanzi eccessivi – (i) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, superi il valore di riferimento del 3% del prodotto interno lordo; e (ii) se il rapporto tra debito pubblico superi il 60% del prodotto interno lordo.

Già la scelta terminologica del verbo 'evitare' («*avoid*» nella versione inglese, «*éviter*» in quella francese) è indicativa della natura flessibile della regola in questione. I Trattati introducono, infatti, eccezioni per ognuno dei due parametri di cui sopra. Da una parte, il rapporto disavanzo/prodotto interno lordo può superare il valore di riferimento, qualora esso sia diminuito «*in modo sostanziale e continuo*» e abbia, comunque, raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento ovvero, alternativamente, il superamento del valore di riferimento sia «*solo eccezionale e temporaneo*» e, sempre, il rapporto resti

¹⁴ Il secondo periodo del paragrafo 3 prevede, a tal proposito, che – affinché sia implementato il sistema di «*sorveglianza multilaterale*» – gli Stati membri trasmettano alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo adottate nell'ambito della relativa politica economica, nonché tutte le informazioni che essi stessi ritengano necessarie.

¹⁵ Si aggiunge, poi, che, ai fini del voto sulle eventuali raccomandazioni allo Stato inadempiente, il Consiglio non tiene conto del voto dello Stato interessato. Come si è anticipato, il Trattato di Lisbona ha ripreso quanto già previsto all'art. 103 del Maastricht, ricollocando tali previsioni all'art. 121 del TFUE. Come elemento di novità, il paragrafo 4 del medesimo articolo prevede che la Commissione possa rivolgere un avvertimento ad uno Stato inadempiente senza che sia necessaria, come si prevedeva in precedenza, l'approvazione del Consiglio.

vicino al valore di riferimento. Dall'altra, il rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo può superare il valore di riferimento, qualora detto rapporto si stia riducendo «*in misura sufficiente*» e si avvicini a tale valore «*con ritmo adeguato*».

Il quadro si completa con la c.d. *no bail-out clause* di cui all'art. 125, che dispone il divieto per l'Unione di farsi carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico¹⁶. L'articolo 122, paragrafo 2, prevede, però, la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro «*che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*».

Disposizioni specifiche si applicano, infine, agli Stati aderenti all'euro, per i quali l'art. 136 prevede che il Consiglio possa adottare misure volte, da una parte, al rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza della disciplina di bilancio, dall'altra, all'elaborazione di specifici orientamenti di politica economica, che siano coerenti con quelli adottati per l'Unione nel suo complesso, e alla correlata sorveglianza.

1.3. «*Se fera dans le crises*»: la crisi dei debiti sovrani e la gestione della pandemia come occasioni di rafforzamento del quadro delineato dai Trattati

Il criterio espositivo prescelto impone di soffermarsi – lungo la gerarchia delle fonti dell'Unione europea – sul diritto derivato e, comunque, sul livello al di sotto dei Trattati.

Le norme oggetto del presente paragrafo non sono, però, accomunate dal solo grado gerarchico, ma anche da un dato storico: l'attuale disciplina sulla finanza pubblica degli Stati membri esterna ai Trattati è, infatti, il risultato della risposta dell'Unione, dapprima, alla crisi dei debiti sovrani, più recentemente (e nel contesto di un'opera ancora del tutto in corso) alla pandemia da Covid-19.

¹⁶ A tal proposito, si prevede che gli Stati membri non siano responsabili né subentrino agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.

La storia del governo dell'economia insegna come momenti di rottura facciano emergere *fallimenti del mercato*, cui corrisponde il tentativo (che è poi necessità) di individuare una soluzione a quei *fallimenti istituzionali*, considerati degli antidoti non efficaci, se non addirittura le cause dei fallimenti del mercato stessi¹⁷. È, a ben vedere, quanto è avvenuto a seguito della recessione del 2007-2008, ove l'idea di uno "Stato salvatore" degli istituti c.d. *too big to fail* ha creato circolo vizioso, in cui i debiti delle banche sono stati interiorizzati nei debiti sovrani, sicché il fallimento dei mercati si è poi senza soluzione di continuità tradotto in un corrispondente fallimento degli Stati¹⁸. Il fenomeno, registratosi su scala globale, ha assunto delle specificità nel contesto dell'Eurozona, ponendo in evidenza alcune debolezze strutturali dell'UEM e della Banca Centrale Europea (nel seguito, anche solo "BCE"), *in primis* collegate a quella che è stata definita la «*trinità impossibile*» tra moneta unica, centralizzata a livello sovranazionale, politica fiscale, gestita a livello nazionale, e la citata regola di *no bail-out* di cui all'art. 125 TFUE¹⁹.

¹⁷ Cfr., Ferrari G.F., *Crisi dell'ordine economico mondiale: problemi e prospettive*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2013, 623, per cui: «Le crisi più recenti (...) si sono quindi verificate in situazioni di cornice regolatoria leggera o assente, di prevalenza dell'economia sulla politica, di tendenziale autogoverno dei mercati in una situazione globalizzata, suscettibile di propagare più rapidamente e diffusamente un'emergenza, conferendole carattere sistemico».

¹⁸ Non si ha, in questa sede, alcuna pretesa di approfondimento su un tema così complicato e, per certi versi, ancora aperto. Per alcune ricostruzioni sulla crisi del 2007-2008, si vedano Acocella N., *The evolution of the crisis and exit policies in Washington and Frankfurt*, in Dallago B. – McGowan J. (a cura di), *Crisis in Europe in the transatlantic context*, 2015, London; Bélyacz I. – Szász E., *The role of financialization in the global crisis*, Dallago B. - McGowan J. (a cura di), *Crisis in Europe in the transatlantic context*, 2015, London; Kaufman G., *The great financial crisis of 2007-2010: the sinners and their sins*, in Bart R. e Kaufman G. G. (a cura di), *The first great financial crisis of the 21st century. A Retrospective*, 2016, Singapore; McDonald L., *A colossal failure of common sense. The incredible inside story of the collapse of Lehman Brothers*, 2009, London; Sorkin A. R., *Too big to fail*, 2009, New York. In lingua italiana, si rimanda alle seguenti relazioni Bini Smaghi L., *La crisi finanziaria: sfide e risposte*, Discorso all'Associazione Pianificatori Bancari, Firenze, 16 ottobre 2009, online: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091016_2.it.html; Visco I., *Economia e finanza dopo la crisi*, Conferenza a classi riunite del Governatore della Banca d'Italia presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 8 marzo 2013, online: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/Visco_Lincei_087032013.pdf, in particolare da pp. 4-7.

¹⁹ L'espressione «*impossible trinity*» si ritrova in Pisani-Ferry J., *The Euro Crisis and the New Impossible Trinity*, 2012, Policy Contributions 674, Bruegel, online: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2012/number/1/article/the-trilemma-of-a-monetary-union-another-impossible-trinity.html>. In estrema sintesi, alla BCE mancano due poteri tipici delle banche centrali: (i) la possibilità di essere prestatore di ultima istanza; e (ii) il potere di emettere titoli di debito pubblico europei. Come si illustrerà nel corpo del testo, nel corso della crisi la BCE ha tirato al massimo le maglie dei propri poteri, per come definiti dai Trattati, ponendo in essere una serie di operazioni straordinarie di natura non convenzionale. Per una spiegazione tecnica sui limiti all'azione della BCE, si vedano Bluedorn J.C. – Bowdler C., *The Empirics of International Monetary Transmission: Identification and the Impossible Trinity*, in *Journal*

La risposta è stata, anzitutto, sul piano della politica monetaria. Dinanzi al concretizzarsi di un rischio di insolvenza della Grecia – con un possibile effetto-contagio per altre economie deboli – a partire da inizio 2010, la BCE ha dato avvio al *Securities Markets Programme*, un programma temporaneo di acquisto diretto di titoli privati e pubblici sul mercato secondario²⁰. L'aggravarsi della crisi ha visto, poi, la messa in atto di una serie di operazioni non convenzionali, nel dichiarato intento intraprendere qualsiasi azione apparisse necessaria – «*whatever it takes*» per dirla con le parole dell'allora Presidente Mario Draghi – a porre al riparo l'Eurozona²¹. Già solo l'istituzionalizzazione tra gli strumenti di politica monetaria delle *Outright Monetary Transactions* – un programma senza limiti di tempo, volto all'acquisto sul mercato secondario di titoli pubblici di Paesi in difficoltà, a condizione che quest'ultimi aderissero programma di assistenza finanziaria – ha contribuito alla riduzione dei differenziali di rendimento (gli *spreads*) tra i titoli emessi dai diversi Stati²². È più recente l'esperienza del *quantitative easing*

of Money, Credit and Banking, Vol. 42, N. 4, Giugno 2010, 679-713; Rose A. K., *Explaining Exchange Rate Volatility: An Empirical Analysis of "The Holy Trinity" of Monetary Independence, Fixed Exchange Rates, and Capital Mobility*, in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 15, n. 6, 1996, 925-945. Sul punto, si vedano O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, 2016, Napoli, spec. 253 e ss.; Pitruzzella G., *Cbi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021; Verde A., *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012.

²⁰ Il rischio contagio, in quella circostanza, avrebbe potuto riguardare *in primis* Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia. La vendita di titoli di debito pubblico ha determinato un aumento del rendimento tra i titoli di tali Paesi, che ha a sua volta causato un aumento dei tassi d'interesse anche del settore privato, correlato alla necessità di pareggiare le perdite sui titoli in portafoglio e alla difficoltà di rifinanziarsi presso la banca centrale, data dalla diminuzione al rifinanziamento presso la banca centrale per la diminuzione del valore dei titoli in garanzia.

²¹ Cfr., Banca Centrale Europea, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*, 26 luglio 2012, online: [Verbatim of the remarks made by Mario Draghi \(europa.eu\)](#). Precisamente, in quell'occasione, l'allora Presidente della Banca Centrale Europea disse: «(...) *the Ecb is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*».

²² Cfr. sul punto, Fantacci L. – Papetti A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013, 15, per cui tali operazioni non contrasterebbero con il divieto di finanziare deficit, in quanto: (i) effettuate sul mercato secondario: in tal modo, il denaro non sarebbe destinato direttamente agli Stati dà denaro agli stati, bensì agli investitori, in vista del ripristino della liquidità dei titoli; (ii) riservate ai titoli con scadenza a breve termine (1/3 anni); (iii) subordinate alla richiesta di aiuti al MES e, dunque, alla relativa condizionalità; e (iv) condizionate al rispetto, da parte del Paese beneficiario, di un *memorandum of understanding* stipulato con la BCE. Il mero annuncio del programma ha dato vita al celebre rinvio pregiudiziale, avviato dalla Corte costituzionale tedesca, che ha eccepito l'illegittimità dello strumento per violazione del divieto di finanziamento monetario dei bilanci, sicché altro *ultra vires*, oltre che in violazione di un principio *identitario* della Costituzione tedesca, in quanto incidente sulla materia del bilancio, riservata al Parlamento. Con la sentenza 16 giugno 2015, causa C-62/14, la Corte di Giustizia ha rilevato che i Trattati non danno una definizione di «*politica monetaria*», limitandosi ad indicarne l'obiettivo di garantire la stabilità dei prezzi, sicché

europeo, un programma di acquisto di volumi predeterminati di titoli di debito pubblico, avviato dal 2015 con l'obiettivo di garantire un abbassamento dei tassi di interesse²³.

le competenze della BCE possono ricomprendere qualsiasi azione necessaria al conseguimento di tale obiettivo. L'efficacia dell'azione della BCE (e delle altre banche centrali) sull'evoluzione dei prezzi dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi immessi sul mercato monetario ai vari settori dell'economia: un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può sminuire le misure adottate e, in definitiva, la possibilità di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata (p.to 50). Non è vietato, in base al diritto dell'Unione, che la BCE e le banche centrali nazionali operino sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo strumenti negoziabili espressi in euro; ne consegue che le operazioni evocate dal Consiglio direttivo nel comunicato stampa utilizzano uno degli strumenti della politica monetaria previsti dal diritto primario. In relazione al carattere selettivo del programma, occorre ricordare che esso ha come obiettivo di rimediare alle perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria generate dalla situazione specifica dei titoli del debito pubblico emessi da alcuni Stati membri. Pertanto, date tali circostanze, il semplice fatto che il programma suddetto si limiti specificamente a questi titoli di Stato non può implicare, di per sé, che gli strumenti utilizzati non rientrino nella politica monetaria. Nessuna disposizione del TFUE impone di intervenire sui mercati finanziari solo con misure generali che si applichino necessariamente all'insieme degli Stati della zona euro. (p.ti 54-55). Quanto alle *Outright Monetary Transactions*, si vedano Chessa O., *La Costituzione della moneta*, cit., 350-352; Di Martino A., *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi*, n. 1/2014; Faraguna P., *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 798 e ss.; Pisaneschi A., *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 13/2015.

²³ Cfr. Chessa O., *La Costituzione della moneta*, cit. 345 e ss., ove si evidenziano scopi del meccanismo, aumento della domanda che fa crescere i prezzi e riduzione dei tassi di interesse, e possibili danni, tra cui rischio di formazione di bolle speculative e deprezzamento della moneta rispetto ad altre valute. D'altro canto, la pratica potrebbe essere interpretata alla stregua di un tentativo surrettizio di monetizzare il debito pubblico, dal momento che l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario ne incentiverebbe l'acquisto da parte delle banche anche sul mercato primario, con conseguente riduzione del valore reale del debito. Anche il ricorso alla *quantitative easing* è stato oggetto di censura da parte della Corte costituzionale tedesca, che ne ha contestato la validità in via pregiudiziale dinnanzi alla Corte di Giustizia, sostenendo che tali operazioni avrebbero avuto la natura di atti *ultra vires*, estranee al mandato della BCE, sicché contrarie al principio democratico di cui alla Carta fondamentale tedesca. L'epilogo della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss ed altri vs BCE*, la Corte ha confermato la validità del programma, con motivazione analoga a quella del suo precedente del 2014. Uno specifico ordine di argomentazioni svolto dalla Corte attiene il rispetto del principio di proporzionalità, fermo che in tale ambito debba riconoscersi alla BCE e al Sistema europeo di banche centrali, chiamati a procedere a scelte di natura tecnica e ad effettuare previsioni e valutazioni complesse, un ampio potere discrezionale. La Corte evidenzia, poi, come il programma si inseriva in un contesto caratterizzato, da un lato, da un livello di inflazione durevolmente basso che poteva creare il rischio di nascita di un ciclo di deflazione e, dall'altro lato, da un'incapacità di contrastare tale rischio mediante l'impiego degli altri strumenti (anche tenuto conto che era già messo in atto, da vari mesi, un programma di acquisto massiccio di attività del settore privato). In relazione alle modalità di applicazione, gli effetti del programma appaiono alla Corte limitati a quanto è necessario per realizzare il relativo obiettivo, dal momento che la mancanza di selettività assicura che l'azione produrrà i suoi effetti sulle condizioni finanziarie dell'insieme della zona euro e non

Da un altro versante – come si legge nelle premesse del regolamento (UE) n. 1174/2011, su cui si tornerà – «*gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni di funzionamento dell'unione economica e monetaria*» hanno fatto emergere «*la necessità di una governance economica rafforzata nell'Unione*». Con tale obiettivo, l'azione si è svolta lungo due direttrici: da una parte, con l'istituzione di soggetti deputati a fornire assistenza agli Stati; dall'altra, con un complessivo rafforzamento di quei meccanismi di controllo e coordinamento, già previsti dal combinato disposto dalle disposizioni dei Trattati e del PSC.

Quanto a quest'ultima direttrice, si è intervenuti, sul fronte sostanziale, su quell'«*intreccio insoluto*» tra perentorietà dei parametri stabiliti dal PSC e gli ampi margini di politicità nella relativa applicazione; sul fronte procedurale, delineando un vero e proprio procedimento eurounitario di approvazione dei documenti di bilancio²⁴. L'opera di rafforzamento si è tradotta, allora, in una

risponderà ai bisogni specifici di finanziamento di taluni. Il programma è limitato, inoltre, al solo periodo necessario per raggiungere l'obiettivo previsto e presenta dunque carattere temporaneo. Anche il volume di titolo acquistabile viene predeterminato in anticipo. La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 contesta proprio le argomentazioni sul principio di proporzionalità, nell'assunto che la Corte di Giustizia non avrebbe avuto a disposizione sufficienti elementi per effettuare valutazioni a riguardo. I giudici tedeschi vietano, dunque, alla Bundesbank di effettuare ulteriori acquisti, a meno che la BCE non dimostri che le decisioni adottate siano conformi al principio di proporzionalità, imponendo anche al Parlamento Federale di vigilare sull'azione della BCE. Quest'ultima sentenza ha sollecitato un ampio dibattito in dottrina, per cui si rimanda a Caravita A., *Le decisioni della BCE sul programma di acquisti di titoli di Stato eccedono le competenze*, in: *federalismi.it*, 5 maggio 2020; Donati F., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in: *Rivista Eurojus*, 3/2020; Ferraro L., *La corte di Karlsruhe e il programma di acquisto dei titoli pubblici da parte della BCE (PSPP): principio democratico versus solidarietà?*, in: *Rivista AIC*, 3/2021; Scaccia G., *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note sulla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in: *DPCE online*, 2/2020. Alla decisione è seguita una lettera di costituzione in mora indirizzata dalla Commissione europea alla Germania per violazione dei principi fondamentali del diritto dell'Unione. La Commissione ha deciso, poi, oggi di archiviare la procedura per tre motivi. In primo luogo, nella sua risposta alla lettera di costituzione in mora, la Germania ha assunto impegni molto forti, dichiarando formalmente di affermare e riconoscere i principi di autonomia, primato, efficacia e applicazione uniforme del diritto dell'Unione nonché i valori sanciti dall'articolo 2 TUE, tra cui in particolare lo Stato di diritto. In secondo luogo, la Germania riconosce esplicitamente l'autorità della Corte di giustizia dell'UE, le cui decisioni sono definitive e vincolanti, ritenendo, altresì, che la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione non possa essere sottoposta all'esame dei ricorsi costituzionali dinanzi ai tribunali tedeschi, ma possa essere esaminata solo dalla Corte di giustizia dell'UE. In terzo luogo, il governo tedesco, facendo esplicito riferimento al suo dovere di leale cooperazione sancito dai trattati, si impegna a utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per evitare in futuro il ripetersi di una constatazione di *ultra vires* e ad assumere un ruolo attivo al riguardo. Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali*, 2 dicembre 2021, online: [Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/pacchetto-infrazioni-di-dicembre-decisioni-principali).

²⁴ Cfr., Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, cit., 10-16, in cui (p. 10) si riprende Begg I. – Schelkle W., *Can Fiscal Policy Co-ordination be Made to Work Effectively?*, in *Journal of Common Market*

proceduralizzazione *ex ante* del controllo sui bilanci degli Stati, nella consapevolezza che il meccanismo basato sulla sorveglianza *ex post* non fosse riuscito ad impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni Paesi si riflettessero sulla stabilità dell'Eurozona nel suo complesso.

Muovendosi di poco avanti, se è prematuro trarre conclusioni quanto alla risposta alla pandemia da Covid-19, alcune considerazioni preliminari possono già delinearsi. Anzitutto, si sono svelati i limiti di un sistema di controllo delle finanze pubbliche basato essenzialmente su vincoli quantitativi, senza alcuna distinzione tra quelli che sono stati (efficacemente) definiti «debito buono» e «debito cattivo», anzitutto in riferimento alla capacità dei Paesi di «affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo»²⁵. La reazione immediata degli Stati

Studies, 2004, 1047-1059, per cui: «The principal questions concern the balance between hard law and explicit sanctions, on the one hand, and soft law and political processes on the other». Della dicotomia evidenziata dagli autori è stata emblematica la mancata applicazione del Patto nei confronti della Francia e della Germania – per cui l'autrice rimanda a Fitoussi J. P. – Saraceno F., *Fiscal Discipline as a Social Norm: the European Stability Pact*, in *Journal of Public Economic Theory*, 2008, 1147; Buti M. – Pench L.R., *Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It?*, in *Journal of Common Market Studies*, 5/2004, 1025. Sul tema, non può che rimandarsi alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio dell'Unione europea*, per cui si rinvia a Barbero M., *La Corte di giustizia "flessibilizza" il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2004; Rivosecchi G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2005; Id., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 899-903. Il PSC era già stato oggetto di riforma, per quanto concerne sia il braccio preventivo sia quello correttivo. In particolare, a seguito della relazione del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita", online: [st07619.it05.doc \(europa.eu\)](http://st07619.it05.doc.europa.eu), sono stati adottati i regolamenti (UE) n. 1055/2011 e (UE) n. 1056/2011. Con riguardo al braccio correttivo, si è introdotto, da una parte, il riferimento al *Medium Term Objective* ("MTO"), consistente nel valore prestabilito del bilancio strutturale assegnato a ciascuno Stato, dall'altra, il concetto di saldo strutturale, consistente nel saldo di bilancio pubblico depurato degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum. Con riferimento al braccio correttivo, si è stabilita la possibilità, per gli Stati membri coinvolti in una procedura per disavanzi eccessivi, di estendere il termine per conformarsi alle raccomandazioni ad essi indirizzate, qualora fosse già stata intrapresa una «effective action», ma fossero stati colpiti da «unexpected adverse economic circumstances with a significant impact on [...] public finances». Si include, inoltre, la possibilità che percorso di avvicinamento al MTO tenga in considerazione l'impatto di breve periodo sul bilancio di riforme strutturali, fermo che tali riforme migliorino la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, sia direttamente (come nel caso, ad esempio, di riforme sulle pensioni) sia aumentando il potenziale di crescita. Sulle modifiche al PSC antecedenti la crisi dei debiti sovrani, si vedano Alves R.H. – Afonso O., *The "New" Stability and Growth Pact: More flexible, Less Stupid?*, in *Intereconomics*, 2007, 218-225; Collingnon S., *The end of the Stability and Growth Pact?*, in *International Economics and Economic Policy*, 1/2004, 15-19; Eijffinger S.C.W., *On a Reformed Stability and Growth Pact*, in *Intereconomics*, 2005, 141-147.

²⁵ Si tratta della definizione di resilienza contenuta nel regolamento (UE) n. 241/2021,

membri allo scoppio della pandemia è stata, infatti, quella di rifugiarsi massicciamente sul debito, tanto che (come accennato e come si vedrà) si è ricorsi, da subito, alla clausola di salvaguardia generale prevista dal PSC.

Anche in questo frangente la BCE ha dato avvio ad una serie di operazioni non convenzionali, ma il programma senz'altro più innovativo per l'oggetto della presente trattazione è, per quanto si dirà nel seguito, il *Next Generation EU* e, in particolare, il suo strumento principale, il *Recovery and Resilience Facility*²⁶.

«L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»: la frase che Jean Monnet pronunciò nel 1954 – all'indomani uno dei primi momenti di tensione nella storia dell'integrazione europea, l'opposizione della Francia alla creazione della Comunità europea di difesa – appare, allora, quasi premonitrice²⁷. Occorre puntualizzare, però, – senza alcuna pretesa di completezza sul punto – che tale opera di costruzione (o, in certi casi, di *ricostruzione*) dell'impianto di regole sia stata condotta, a seguito di entrambe le crisi, ricorrendo ampiamente al metodo intergovernativo, con il Consiglio europeo chiamato a svolgere non un ruolo impulso, ma di vera e propria gestione delle crisi e, per altro verso, una (quasi totale) marginalizzazione dei Parlamenti, soprattutto nazionali²⁸.

che ha istituito il *Recovery and Resilience Facility*, su cui si tornerà al paragrafo 1.4.3. L'espressione citata è stata ripresa in più occasioni dall'ex Presidente della BCE e poi Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Mario Draghi, a partire dal celebre articolo *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, pubblicato sul *Financial Times*, 25 marzo 2020, online: [Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly | Free to read | Financial Times \(ft.com\)](#).

²⁶ Sulla risposta europea (ed italiana) alla pandemia, si vedano Bergonzini C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020; Buzzacchi C., *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *La Costituzione.info*, 13 marzo 2020; Capriglione F., *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2020; Id., *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2020; Leoncini R., *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020; Manzella A., *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020, 1. Sulle discussioni relative al ricorso al MES, Garofoli G., *Mes o non Mes? Un profilo giuridico*, in *Irpa.eu*, 2020; Villafranca A., *L'accordo europeo ai raggi X tra MES, Sure e BEI*, in *Ispionline.it*, 22 aprile 2020.

²⁷ In italiano, «L'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni apportate a queste crisi». A riguardo, in Belletti M., *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1/2021, 25, si evidenzia come l'emergenza sanitaria prima e quella economica poi abbiano dimostrato come momenti di crisi, se affrontati singolarmente dagli Stati nazionali, possano produrre effetti devastanti e deflagranti sui sistemi economico/finanziari; mentre, qualora affrontati a livello di Unione europea essi possono costituire «paradossalmente un fattore propulsivo fondamentale in chiave federativa, poiché impongono scelte strategiche di condivisione e coesione socio economica».

²⁸ Quanto alla prevalenza del metodo intergovernativo e al ruolo del Consiglio europeo, Eggermont F., *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the Europea*

Fatta questa introduzione, le misure adottate – parte integrante del quadro normativo attuale – possono essere accorpate a seconda della relativa finalità. Le azioni seguite alla crisi dei debiti sovrani possono distinguersi in «*misure volte ad arginare gli effetti più devastanti della crisi in corso*» (c.d. «*crisis management*») e «*provvedimenti volti a promuovere il rientro dai debiti pregressi, e in particolare il risanamento delle finanze pubbliche, al fine di evitare che crisi analoghe possano ripetersi*» (c.d. «*crisis prevention*»). Applicando il medesimo criterio, le azioni di risposta alla pandemia si collocano (per quanto si dirà) a cavallo tra tali due categorie²⁹.

1.3.1. Le misure di «*crisis management*» esterne al quadro istituzionale

In disparte le operazioni di politica monetaria – non direttamente legate all’oggetto della presente trattazione – l’intento di arginare il dilagare della crisi si è tradotto nell’istituzione di nuovi strumenti, esterni al quadro istituzionale, con il compito di contribuire al rifinanziamento degli Stati debitori.

Il processo di implementazione delle misure di sostegno ha avuto inizio con la stipula del *Loan Facility Agreement* del 7 maggio 2010, con cui si è accordato un pacchetto di assistenza alla Grecia per circa 110 miliardi di Euro³⁰. A ciò è seguita l’istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (*European Financial Stabilisation Mechanism*, nel séguito, anche solo “MESF”) e del correlato Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (*European Financial Stability Facility*, nel séguito, anche solo “FESF”), cui è succeduto il Meccanismo Europeo di Stabilità (*European Stability Mechanism*, nel séguito, anche solo “MES”).

Procedendo con ordine, il MESF è stato istituito dal regolamento (UE)

Union, Cambridge, 2012; Fabbrini S., *Intergovernmentalism and Its Limits Assessing the European Union’s Answer to Euro Crisis*, in LUISS Guido Carli, SOG-WP1, 2013; Foreit F. – Rittelmeyer Y.S. (a cura di), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, London, 2014; Starita M., *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2013, 385-423. Sulla marginalizzazione dei Parlamenti, de Witte B. – Heritier A. – Trechsel A., *The Euro crisis and the state of European democracy*, Firenze, 2013; più di recente Fasone C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell’unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 203-227.

²⁹ La distinzione tra misure di «*crisis management*» e misure di «*crisis prevention*» può ritrovarsi in L. Fantacci – A. Papetti, *Il debito dell’Europa con se stessa*, cit., spec. 4 e ss.

³⁰ Sugli aiuti alla Grecia, Fasone C., *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE online*, n. 1/2016.

n. 407/2010, con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri che stessero subendo o rischiassero «*seriamente*» di subire «*gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali*» al di fuori della relativa sfera di controllo (art. 1). Per espressa previsione del citato regolamento, l'assistenza del MESF avrebbe potuto prendere le forme di prestiti o di apertura di linee di credito, tramite risorse provenienti dal bilancio dell'Unione o tramite prestiti contratti dalla Commissione e garantiti sempre dal bilancio dell'Unione (art. 2, paragrafo 1, secondo periodo)³¹.

Parallelamente all'introduzione del sopradescritto meccanismo, si è poi provveduto alla creazione di un FESF, uno *special purpose vehicle*, sotto forma di *société anonyme* di diritto lussemburghese, deputato alla raccolta delle risorse per il finanziamento delle misure di assistenza. Originariamente istituito per un periodo di tre anni (fino al 31 dicembre 2012) e poi prorogato fino al 30 giugno 2013, il MESF ha prestato, tra il 2011 e il 2014, assistenza finanziaria condizionata all'implementazione di specifiche riforme all'Irlanda e al Portogallo, e ha concesso finanziamenti-ponte a breve termine alla Grecia nel luglio 2015³².

Rimaneva ferma la necessità di istituire un meccanismo di stabilità permanente, sicché il Consiglio europeo del 17 dicembre 2010 ha concordato sulla necessità di istituire stabilmente un meccanismo europeo di stabilità – il MES, appunto – che assumesse le funzioni svolte dal MESF e dal FESF, offrendo «*sostegno alla stabilità sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto*», qualora «*indispensabile per salvaguardare la*

³¹ La procedura, delineata dal regolamento (UE) n. 407/2010, prevedeva che lo Stato membro richiedente discutesse con la Commissione – con il supporto della BCE – una valutazione sul fabbisogno finanziario e, poi, trasmettesse a Commissione e comitato economico e finanziario un programma di aggiustamento economico e finanziario. L'assistenza avrebbe potuto essere concessa mediante decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata. Successivamente, la Commissione e lo Stato membro beneficiario avrebbero concluso un memorandum di intesa, per definire le condizioni generali di politica economica fissate dal Consiglio, poi trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio. Almeno ogni sei mesi, la Commissione, in consultazione con la BCE, avrebbe dovuto esaminare le condizioni generali di politica economica e discutere con lo Stato membro beneficiario le modifiche del suo programma di aggiustamento necessarie. Su eventuali aggiustamenti avrebbe dovuto deliberare sempre il Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (cfr. art. 3). Di regola il prestito sarebbe stato erogato in rate, di modo che la Commissione verificasse il rispetto di ciascun programma di aggiustamento, a scadenze regolari, per poi decidere conseguentemente sull'erogazione delle rate successive (art. 4).

³² Il MESF è stato attivato per Irlanda e Portogallo rispettivamente per 22.5 miliardi di euro e 24.3 miliardi di euro, nel periodo 2011-2013. Il meccanismo è stato nuovamente utilizzato nel luglio del 2015 per offrire assistenza a breve termine (c.d. *bridge loan*) alla Grecia per 7.16 miliardi di euro.

*stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri*³³. Con la decisione (UE) n. 199/2011 del 25 marzo 2011, il Consiglio europeo ha così disposto un'integrazione all'articolo 136 TFUE, che contemplasse la possibilità per gli Stati dell'area euro di istituire un meccanismo di stabilità da attivare «ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro», concedendo assistenza finanziaria, purché «soggetta a una rigorosa condizionalità»³⁴.

In base al relativo trattato, firmato il 2 febbraio 2012 ed in vigore dal 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica da parte dei 17 Stati membri dell'Eurozona³⁵, il MES è istituito – come il suo predecessore MESF – quale organizzazione intergovernativa con sede in Lussemburgo. L'obiettivo del meccanismo è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose e commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A tal fine, il MES ha il potere di raccogliere fondi emettendo strumenti finanziari o concludendo intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi (art. 3).

Quanto alla procedura di concessione degli aiuti – fermo che l'accesso allo strumento è subordinato, alla ratifica del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (su cui si tornerà) – l'impulso spetta allo Stato membro interessato, che deve presentare una richiesta di aiuti al MES. Compete poi alla Commissione, di concerto con la BCE, effettuare una valutazione preliminare sugli eventuali rischi per la stabilità finanziaria della zona euro o di singoli Stati, sulla sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente. La richiesta viene trasmessa, quindi, per approvazione del consiglio dei governatori, formato da un membro per Stato membro, all'unanimità dei membri partecipanti alla votazione, senza che le astensioni ostino all'adozione di una decisione (c.d. *mutual consent*). In altre parole, non è necessario che tutti i membri votino a favore, possono anche astenersi; basta che nessuno sia contrario; sicché ogni membro dispone di fatto di un diritto di veto. Il *quorum* costitutivo è dei due

³³ Considerando 6 del trattato.

³⁴ Il trattato è stato ratificato in Italia con l'art. 136 della l. 23 luglio 2012, n. 115.

³⁵ L'adesione al MES è aperta agli altri Stati membri dell'Unione europea (cfr. art. 2 del trattato). Il 1° gennaio 2014, ha aderito la Lettonia, il 1° gennaio 2015, la Lituania.

terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi dei diritti di voto (art. 4, paragrafo 3).

L'effettiva erogazione degli aiuti è condizionata, infine, all'adozione di un protocollo d'intesa, negoziato dalla Commissione europea – insieme alla BCE e, laddove possibile, al Fondo Monetario Internazionale – che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria e che rifletta la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Al direttore generale del MES compete la preparazione, nel contempo, di una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori³⁶.

Le risorse del MES sono costituite sia da un capitale effettivamente versato dai Paesi membri, che da capitale solo impegnato³⁷. I mezzi di assistenza comprendono non solo prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie (art. 15) e agli Stati (art. 16), ma anche l'acquisto diretto di titoli sul mercato primario (art. 17) e secondario (art. 18). È prevista, inoltre, la possibilità di usufruire di un'assistenza finanziaria precauzionale, sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale o di una linea di credito soggetto a condizioni rafforzate; le condizioni sono in ogni caso precisate in dettaglio nel protocollo d'intesa.

Al termine di ogni programma di assistenza, spetta alla Commissione europea e alla BCE la conduzione di missioni di verifica, anche allo scopo di valutare la possibile sussistenza del rischio che lo Stato beneficiario non sia nella condizione di rimborsare i prestiti ricevuti.

La Spagna è stato il primo paese a ricevere fondi del MES per ricapitalizzare il sistema bancario in sofferenza, nel dicembre 2012; il primo programma di assistenza allo Stato è stato quello di Cipro, nel maggio 2013, poi seguito dalla Grecia, nell'agosto del 2015³⁸. Ad oggi, non ci sono programmi attivi.

Nel dicembre 2017, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento volta a integrare l'ESM nell'ordinamento

³⁶ Sui metodi deliberativi del MES, Micossi S. – Peirce F., *L'Esm e i debiti sovrani del Paesi dell'Eurozona*, in Amato G. – Gualtieri R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagnò a Ripoli (FI), 2013, p. 57.

³⁷ Il capitale iniziale del MES era costituito da 700 miliardi di euro, di cui 80 miliardi versati e 620 miliardi impegnati dai paesi membri.

³⁸ Per una panoramica generale sui programmi di assistenza del MES, si veda online: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>

istituzionale dell'Unione, sfruttando dunque appieno il potenziale del riformato art. 136 TFUE. L'Eurogruppo del 13 giugno 2019 ha preferito, invece, proporre la soluzione (più cauta) della mera riforma dello strumento esistente, inserendo: (i) tra i possibili beneficiari anche il Fondo di risoluzione unico per le crisi bancarie; (ii) la possibilità di usufruire di linee di credito precauzionali, non condizionali, per i Paesi che rispettano i parametri di Maastricht; e (iii) le c.d. "CAC" o clausole di azione collettiva, operazioni concordate per la maggioranza dei detentori di obbligazioni statali, nel caso gli Stati non riescano a far fronte ai debiti contratti³⁹. L'accordo per la modifica è stato firmato 27 gennaio 2021, si è ora in attesa della ratifica di tutti gli Stati dell'Eurozona conformemente alle relative procedure nazionali, ratifica che la pandemia ha naturalmente ritardato.

1.3.2. *Le misure di «crisis prevention» rafforzate*

L'attuale assetto della disciplina di «*crisis prevention*» è il risultato di una stratificazione normativa ad opera dei cinque regolamenti e della direttiva del 2011 che compongono il c.d. *Six-pack*, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (più comunemente noto come *Fiscal Compact*, nel séguito, anche solo "TSCG") e dei due regolamenti del 2013 che compongono il c.d. *Two-pack*⁴⁰.

³⁹ Tali intendimenti sono stati confermati nel corso dell'Eurogruppo del 21 giugno, in cui si è convenuto di procedere con una revisione del Trattato MES. Sinteticamente, in base alla proposta di modifica.

⁴⁰ Il c.d. *Six pack* è composto dai regolamenti (UE) n. 1173/2011, (UE) n. 1174/2011, (UE) n. 1175/2011, (UE) n. 1176/2011, (UE) n. 1177/2011 e dalla direttiva (UE) n. 85/2011. Il *Two pack* è composto dai regolamenti (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013. Un passo verso rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche si era già registrato con la conclusione da parte del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 del "*Patto Euro + - Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*", che prevedeva l'attuazione di una serie di riforme aggiuntive, nei settori della competitività, dell'occupazione, della sostenibilità delle finanze pubbliche e di una maggiore stabilità finanziaria, con l'obiettivo di migliorare la competitività e il livello di convergenza dei paesi della zona euro, cui si sono aggiunti Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania. Il Patto – complementare rispetto al PSC – impone ai partecipanti di includere i propri impegni di riforma nei rispettivi Programmi di stabilità o di convergenza e nei Programmi nazionali di riforma. Quanto, in particolare, alle regole di bilancio nazionali, gli Stati partecipanti si impegnavano a recepire nella legislazione nazionale le regole di cui al PSC, tramite uno strumento di natura vincolante e sostenibile, ma sufficientemente vincolante. Sotto quest'ultimo profilo, il patto aveva anticipato (per come si vedrà) il TSCG. Per un quadro generale sulle misure di «*crisis prevention*», si veda Consiglio europeo, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council*, 2012, 26 giugno 2012, online:

L'urgenza di introdurre un effettivo sistema di prevenzione delle crisi si è tradotta, da una parte nell'implementazione dei meccanismi di monitoraggio degli squilibri macroeconomici; dall'altra, in una proceduralizzazione *ex ante* delle decisioni di finanza pubblica⁴¹.

Risale alla delibera del Consiglio Economia e Finanze del 7 settembre 2010 l'istituzione del c.d. semestre europeo, un ciclo di programmazione semestrale, che si dispiega come segue. A gennaio di ogni anno, con la presentazione dell'Analisi annuale della crescita da parte della Commissione, sono definite le priorità per l'Unione in termini di riforme economiche e risanamento di bilancio. Tra febbraio e marzo, il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio, tenuto conto delle quali, entro la metà di aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i propri Piani nazionali di riforma ed i Piani di stabilità e convergenza. Sulla base piani presentati, a inizio giugno, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri (le *country specific recommendations*). Il semestre europeo si conclude entro fine giugno, quando il Consiglio Economia e Finanze e il Consiglio Occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno. Nella seconda metà dell'anno (il c.d. semestre

<https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf> Sulle misure di «*crisis prevention*», Degni M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016; Donati F., *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, spec. 10 ss.; Napolitano G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2018, 383 e ss.

⁴¹ Quanto alla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, il riferimento è alle *Macroeconomic Imbalance Procedure*, introdotti dai regolamenti del *Six-pack* (UE) n. 1176/2011 e (UE) n. 1174/2011. La procedura si articola in due distinte 'braccia'. Il 'braccio preventivo' prevede due fasi: (I) la pubblicazione da parte della Commissione di un *Alert Mechanism Report* – redatto sulla base di uno *scoreboard* di dieci indicatori, riferiti a diverse variabili macroeconomiche e differenziati per ciascuno Stato, che dovrebbero fungere da soglie di allarme – in modo da identificare i Paesi con rischio potenziale più alto; (II) in base a quanto segnalato nell'*Alert Mechanism Report*, la Commissione stila una lista di paesi per cui è necessaria una *In-Depth Review*, volta stabilire l'esistenza di uno squilibrio macroeconomico. In caso tale squilibrio risulti eccessivo, la Commissione avvia una *Excessive Imbalance Procedure*, procedura che si affianca a quella per deficit eccessivi, prevista all'art. 126 TFUE. Per i soli Paesi dell'area euro, all'attivazione dell'*Excessive Imbalance Procedure*, è previsto un 'braccio correttivo', in base al quale il Paese coinvolto deve presentare un *Corrective Action Plan*. In caso di mancata o insufficiente realizzazione di quanto previsto da tale piano, la Commissione proporrà l'applicazione di sanzioni, fino allo 0,1% del PIL, che sono votate dal Consiglio secondo la regola della *reverse majority*. Sulla *Macroeconomic Imbalance Procedure*, si vedano Fantacci L. – Papetti A., *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., spec. 9-10.

nazionale): gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Ulteriori disposizioni di «*monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio*» per i Paesi della zona euro sono introdotte dal regolamento (UE) n. 473/2013.

Ogni anno, preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile, gli Stati interessati rendono pubblici i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine conformemente al quadro di bilancio a medio termine. Entro il 15 ottobre, trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo⁴²; la Commissione adotta, «*il prima possibile*» e in ogni caso entro il 30 novembre, un parere sul documento programmatico di bilancio.

In «*casi eccezionali*» in cui – consultato lo Stato membro interessato – entro una settimana dalla presentazione, la Commissione riscontri «*un'inosseranza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria*», il parere è adottato entro due settimane dalla trasmissione del progetto di documento programmatico di bilancio, con la richiesta che sia presentato un progetto riveduto di documento programmatico «*quanto prima*» e, comunque, entro tre settimane dalla data del suo parere. La richiesta della Commissione dev'essere motivata e resa pubblica. In tal caso, la Commissione adotta un nuovo parere «*quanto prima*» e, comunque, entro tre settimane dalla presentazione del documento rivisto. Il parere della Commissione è reso pubblico ed è presentato all'Eurogruppo. Il parlamento dello Stato membro interessato o il Parlamento europeo possono chiedere alla Commissione una presentazione del parere.

In relazione agli aspetti sostanziali, per quanto in questa sede di interesse, la nuova disciplina ha: (I) confermato il sistema basato sull'assegnazione di obiettivi a medio termine (*medium-term objectives* o MTO, "OMT") con un progressivo inasprimento dei limiti all'indebitamento, anche nell'ottica di assicurare «*un margine di sicurezza*» rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3 %; (II) previsto un limite quantitativo

⁴² I programmi comprendono almeno tutte le informazioni che devono essere fornite nei programmi di stabilità, sono presentati insieme ai programmi nazionali di riforma e ai programmi di stabilità e devono essere coerenti con il quadro di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, ed, in particolare, con le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo oltre che con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC (art. 4, regolamento (UE) n. 473/2013).

all'espansione della spesa; e (III) introdotto il concetto di deviazione significativa dall'OMT.

Quanto al punto *sub* (I), il regolamento (UE) n. 1175/2011 ha previsto per il saldo strutturale – ossia corretto per le dinamiche del ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum* – dei Paesi dell'area euro nella forcella euro tra il -1 % del PIL e il pareggio (o l'attivo)⁴³. Spetta al Consiglio la valutazione degli OMT presentati dagli Stati membri, sulla base della valutazione della Commissione e del comitato economico e finanziario⁴⁴, e al Consiglio e alla Commissione congiuntamente a l'esame del percorso di avvicinamento all'OMT, avendo lo 0,5% del PIL quale parametro del miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale; parametro che diviene *almeno* lo 0,5% per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano «rischi considerevoli in termini di sostenibilità complessiva del debito»⁴⁵.

Sempre ad opera del regolamento (UE) n. 1175/2011 – e per venire all'aspetto *sub* (II) – il sistema per OMT si è arricchito, poi, di un tetto di crescita della spesa pubblica – considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate – differenziato nel caso l'OMT sia stato già raggiunto o meno⁴⁶.

I suddetti parametri sono rafforzati con l'introduzione, ancora da parte del regolamento (UE) n. 1175/2011, del concetto di «*deviazione significativa*» dal percorso di avvicinamento all'OMT. Allo scopo di prevenire il verificarsi di un disavanzo eccessivo, la Commissione indirizza allo Stato membro un *warning*, con cui, al contempo, propone al Consiglio l'adozione, a maggioranza qualificata di un percorso di aggiustamento; qualora non si intervenga efficacemente, la Commissione raccomanda al Consiglio di adottare una raccomandazione che accerti l'inottemperanza; qualora il Consiglio non

⁴³ Ai sensi dell'art. 2-*bis* del regolamento (CE) n. 1997/1466, l'obiettivo di bilancio a medio termine può essere oggetto di revisione ogni tre anni o, anche in un termine più ristretto, in caso di riforme strutturali con un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

⁴⁴ Art. 5 del regolamento (CE) n. 1997/1466, come modificato dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 2011/1175. In particolare, la valutazione è volta a verificare: (i) se le ipotesi economiche alla base siano plausibili; (ii) se il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato, anche alla luce del connesso percorso per il rapporto debito/PIL; e (iii) se le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

⁴⁵ Art. 5 del regolamento CE/1997/1466, come modificato dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 1175/2011.

⁴⁶ Art. 5 del regolamento CE/1997/1466, come modificato dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 1175/2011.

converga sulla proposta, essa viene adottata, a meno che non esprima voto contrario la maggioranza semplice dei componenti (c.d. *simple reverse-majority voting*)⁴⁷.

Quanto al braccio correttivo, il *Six-pack* ha previsto la possibilità di attivare la procedura – oltre che al superamento del 3 per cento nell'indebitamento netto – anche solo in relazione alla regola sul debito e, nello specifico, per il caso in cui lo Stato dell'Unione abbia un debito pubblico superiore al 60% del PIL la cui parte eccedente (i) non sia diminuita in media almeno dell'1/20 all'anno negli ultimi tre anni (*backward-looking*); e (ii) in base alle previsioni della Commissione, non si prevede che diminuisca in media almeno di un 1/20 l'anno (*forward-looking*), fermo restando che lo scostamento non deve essere attribuito agli effetti del ciclo economico⁴⁸.

La novità risiede, qui, nel metodo deliberativo per le eventuali sanzioni, detto c.d. *reverse qualified majority voting*, per cui la misura si ritiene approvata dal Consiglio a meno che una maggioranza qualificata di stati membri non le revochi; si supera così la necessità di ottenere l'approvazione preventiva da parte del Consiglio, che aveva fino a quel momento reso estremamente difficile addivenire all'effettiva irrogazione di sanzioni⁴⁹.

Pur a fronte del descritto irrigidimento di tutti i parametri, il *Six-pack* ha introdotto comunque elementi di flessibilità, prevedendo che in caso – non solo di «*evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato*» – ma anche di «*grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione*», si possa (sul

⁴⁷ Art. 6 del regolamento CE/1997/1466, come modificato dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 1175/2011. Consiglio e Commissione sono tenuti a valutare eventuali deviazioni, facendo riferimento a parametri differenti a seconda che lo Stato membro interessato abbia o meno raggiunto il proprio OMT.

⁴⁸ Art. 2, paragrafo 1-*bis* del regolamento (CE) n. 1467/1997, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011. In Degni M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, cit., 21, si evidenzia come l'introduzione di un simile meccanismo abbia determinato una commistione tra braccio preventivo e braccio correttivo: il braccio preventivo diventa, in caso di deviazione significativa, anche correttivo. La bipartizione tra i due rami del PSC, basata sul "presupposto" dello sfioramento del limite del per cento, per l'avvio di azioni correttive è, con la riforma del 2011, completamente superata.

⁴⁹ Quanto allo svolgimento della procedura per deficit eccessivi, si rinvia al paragrafo sull'art. 126 TFUE. Rispetto alle tipologie di sanzioni, la Commissione può proporre la costituzione di deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL; mentre – qualora un Paese sia già coinvolto in una procedura per deficit eccessivi – può essere imposto un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL, nel caso in cui un deposito fruttifero sia già stato imposto precedentemente, o comunque in casi gravi. Qualora il Paese in questione non si adegui ancora alle raccomandazioni della Commissione, tale deposito potrà essere convertito in una multa, anche eccedente il valore del deposito stesso (fino a 0,5% del PIL).

fronte preventivo) non valutare significativa la deviazione, (sul fronte correttivo) non avviare la procedura⁵⁰.

È questo il contesto in cui si inserisce il TSCG, un trattato internazionale, firmato il 2 marzo 2012 – ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013 – da tutti i 17 Paesi allora parte dell'Eurozona (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna), cui si sono aggiunti la Lettonia, la Croazia e altri sette membri dell'Unione europea non appartenenti all'Eurozona (Bulgaria, Danimarca, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Svezia e Repubblica Ceca). Non è stato firmato invece da Gran Bretagna⁵¹.

L'unico aspetto realmente innovativo del TSCG rispetto al quadro sopradelineato è costituito dall'obbligo per gli Stati contraenti di inserire, in «*disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale*» o «*il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*», il principio del pareggio di bilancio, intendendosi tale obiettivo conseguito con un saldo strutturale annuo pari a quello definito nell'OMT, con un limite inferiore al disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, limite che sale all'1%, con un debito pubblico significativamente inferiore al 60% del PIL. Nel caso di mancato adempimento, la Corte di Giustizia Europea può imporre sanzioni, fino allo 0,1% del PIL⁵².

Fermo tale limitato apporto inedito, pare del tutto condivisibile l'opinione di chi ha ritenuto il TSCG ispirato più che un'effettiva esigenza normativa, alla volontà di indirizzare un preciso messaggio di serietà e impegno non solo ai mercati, ma anche agli Stati contraenti con finanze

⁵⁰ Quanto al braccio preventivo, artt. 5, paragrafo 1 e 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificati dal regolamento (UE) n. 1175/2011. Quanto al braccio correttivo, artt. 3, paragrafo 5 e 5, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997, come modificati dal regolamento (UE) n. 1177/2011.

⁵¹ Sul TSCG nelle fonti dell'ordinamento europeo, Fromage D. – de Witte B., *The Treaty on stability, coordination and governance*, 6 novembre 2017, online: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/11/treaty-stability-coordination-and-governance>

⁵² Sul TSCG, si vedano Craig P., *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, Vol. 37/2012, 231 e ss; Baratta R., *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014; Brancasi A., *Le nuove regole di bilancio*, in Chiti M. P. – Natalini A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012; Tosato G. L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, 2012; 15 e ss.

pubbliche più solide⁵³. Ma, in disparte tali considerazioni, l'effetto immediato del trattato è stato quello di creare una vera e propria sovrapposizione tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali, nei termini di cui si dirà nei paragrafi che seguono.

1.3.3. Tra «crisis management» e «crisis prevention»: le risposte dell'Unione europea alla pandemia

Prima di passare analisi di quelle «*clausole europee*» di giunzione dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione, adottate in risposta al TSCG, la disamina delle fonti al di sotto dei Trattati conduce ad analizzare quei regolamenti adottati in risposta alla pandemia da Covid-19.

La piena comprensione della portata di tali strumenti richiede, però, di fornire una minima ricognizione del contesto in cui sono stati adottati.

Il 13 marzo 2020, quando ancora l'Italia pareva l'unico paese europeo drammaticamente colpito dal dilagare del virus, la Commissione già enunciava la necessità di «*reagire tutti insieme per rallentare il contagio e aumentare la resilienza dei nostri sistemi sanitari per aiutare le persone che ne hanno bisogno e per progredire nella ricerca e nello sviluppo*»⁵⁴. Così, il 20 marzo successivo, la Commissione emanava un'ulteriore decisione, in cui – dopo aver ribadito che le spese collegate all'epidemia non fossero da computarsi ai fini delle valutazioni connesse al rispetto dei parametri previsti dal PSC (in quanto spese cd. *one-off*) – riconosceva come «*l'entità dello sforzo di bilancio necessario*» imponesse l'utilizzo di «*una flessibilità più ampia*»⁵⁵.

Nel corso della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo del 17 marzo 2020, la presidente della Commissione aveva intanto già

⁵³ Sul punto, fra gli altri, si veda Papetti A. – Fantacci L., *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 7, per cui – a sostegno della tesi per cui si sarebbe voluto dare messaggio politico ai paesi che avrebbero dovuto sostenere le economie “deboli”, anche con strumenti come il MES – si riporta la regola per cui solamente i paesi che abbiano trapposto le regole previste dal TSCG possano richiedere l'assistenza del MES.

⁵⁴ Cfr., Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13 marzo 2020, COM(2020) 112, online: [EUR-Lex - 52020DC0112 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁵⁵ Cfr., Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM(2020) 123, [EUR-Lex - 52020DC0123 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), ove la pandemia viene classificata quale evento inconsueto al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche.

annunciato l'attivazione della cosiddetta clausola di salvaguardia generale del PSC, cui si è fatto riferimento nell'illustrare le modifiche adottate nell'ambito del *Six pack*. In caso di «grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione», infatti, (quanto al braccio preventivo) si consente che gli Stati membri siano autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'OMT, «a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa»; (quanto al braccio correttivo) il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio rivista⁵⁶. Il Consiglio europeo del 23 marzo appoggiava tale valutazione della Commissione, ritenendo integrate le circostanze per il ricorso alle clausole di salvaguardia, ribadendo l'intento di fornire «una risposta politica risoluta, ambiziosa e coordinata»⁵⁷.

Si formava nel frattempo un fronte di nove Stati membri, che – in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio europeo del 25 marzo 2020 – rappresentava l'urgenza che all'«unprecedented shock» causato dalla pandemia corrispondessero «exceptional measures», proponendo la predisposizione di uno strumento di debito comune, emesso da un'istituzione dell'Unione, allo scopo di reperire sul mercato i fondi necessari a finanziare le politiche volte a controbilanciare gli effetti negativi della pandemia⁵⁸. Formatasi un'alleanza franco-tedesca sul punto⁵⁹, la successiva riunione del Consiglio europeo del

⁵⁶ Si richiamano l'art. 5, paragrafo 1, l'art. 6, paragrafo 3, l'art. 9, paragrafo 1 e l'art. 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1466/1997 e l'art. 3, paragrafo 5 e l'art. 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1467/1997. Nella decisione soprariportata, la Commissione specifica come la clausola di salvaguardia generale non sospenda – come si è sostenuto in maniera atecnica – le procedure del patto di stabilità e crescita, consentendo comunque alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, semplicemente discostandosi, in via temporanea, dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero.

⁵⁷ Cfr. la dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19 del 23 marzo 2020, online: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁵⁸ Si pone l'attenzione sui seguenti passaggi della lettera – a parere di chi scrive significativi – : «The case for such a common instrument is strong, since we are all facing a symmetric external shock, for which no country bears responsibility, but whose negative consequences are endured by all. And we are collectively accountable for an effective and united European response» e «By giving a clear message that we are facing this unique shock all together, we would strengthen the EU and the Economic and Monetary Union and, most importantly, we would provide the strongest message to our citizens about European determined cooperation and resolve to provide an effective and united response». La versione ufficiale della lettera è pubblicata sul sito del Governo, al link: [lettera_michel_20200325_eng.pdf \(governo.it\)](https://www.governo.it/lettera-michel-20200325-eng.pdf)

⁵⁹ Ci si riferisce all'accordo tra Angela Merkel e Emmanuel Macron del 18 maggio 2020, per cui cfr., Messori M., *L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere*, in *L'Open*, 21 maggio 2020.

23 aprile 2020 vedeva, poi, l'approvazione della proposta dell'Eurogruppo del 9 aprile 2020 di istituire un *Pandemic Crisis Support*, interno al MES, costituito da tre reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani, per un valore in termini di apertura di linee di credito di 540 miliardi di euro. Seguiva l'adozione del regolamento (UE) n. 672/2020, che ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione⁶⁰.

Ma è a seguito della presentazione alla plenaria del Parlamento europeo del 27 maggio 2020 che, con decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, per finanziare il piano *Next Generation EU*, per un importo massimo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018), di cui 360 miliardi di euro per l'erogazione di prestiti e 390 miliardi di euro per spese. Sempre in base alla suddetta decisione, tali importi sono così ripartiti tra i programmi: (i) 672,5 miliardi di euro per il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, "RRF"), di cui 360 miliardi di euro per prestiti e 312,5 miliardi di Euro per sovvenzioni; (ii) 47,5 miliardi di Euro REACT-EU; (iii) 5 miliardi di euro per Orizzonte Europa; (iv) 5,6 miliardi di euro per InvestEU; e (v) 7,5 miliardi di euro per Sviluppo Rurale ⁶¹.

Ma non sono solo l'entità delle risorse assegnate e le modalità con cui tali risorse sono reperite a rendere il RRF lo strumento più rilevante (e innovativo) nel contesto del *Next Generation EU*, ma anche (per come si vedrà) le relative modalità funzionamento, disciplinate dal regolamento (UE) n. 241/2021⁶². La vera novità dello strumento è, infatti, l'ancoraggio a

⁶⁰ Nello specifico, lo strumento – denominato SURE – funge da seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, aiutando gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e, così facendo, a tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito. I prestiti erogati nel quadro dello strumento SURE si fondano su un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri. Il contributo di ciascuno Stato membro all'importo totale delle garanzie corrisponde alla sua quota relativa sul totale del reddito nazionale lordo dell'Unione europea, sulla base del bilancio UE per il 2020. La base giuridica del regolamento è individuata nelle premesse nell'art. 122, paragrafo 2 TFUE, che (come visto) consente al Consiglio di concedere assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia «*seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*».

⁶¹ Si segnala, in particolare, il punto A1 – per cui: «*La natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi COVID-19 impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri*» – che pare quanto enunciato dai capi di Stato e di Governo nella lettera del 25 marzo 2020, indirizzata al Presidente del Consiglio europeo.

⁶² Le premesse del regolamento riprendono gli artt. 120 e 121 TFUE, oltre che gli artt. 174 e 175, per cui gli Stati membri devono coordinare le loro politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica, volti in particolare a ridurre il divario tra i livelli

specifiche “aree di intervento”, strutturate in sei “pilastri”: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; e politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze (cfr., art. 3). La garanzia che le risorse siano effettivamente destinate alla realizzazione di tali obiettivi risiede nella procedura di erogazione dei finanziamenti delineata dal regolamento. Spetta agli Stati membri l’elaborazione di piani nazionali per la ripresa e la resilienza (nel séguito, anche solo “PNRR”), che definiscano il programma di riforme ed investimenti, in coerenza con le *country-specific recommendations* individuate nel semestre europeo; il 37 % della dotazione totale di ciascun piano deve essere dedicata a misure per la transizione ecologica; la percentuale scende al 20% per le misure afferenti la transizione digitale (cfr., artt. 17-18)⁶³. I PNRR sono trasmessi alla Commissione (cfr., art. 18), che – in stretta collaborazione con lo Stato interessato – esprime la sua valutazione sulla pertinenza, l’efficacia, l’efficienza e la coerenza, entro due mesi dalla presentazione (cfr., art. 19). Su proposta della Commissione, il Consiglio approva, mediante decisione di esecuzione (c.d. *Council implementing decision*), la valutazione sul PNRR, entro quattro settimane dalla ricezione; la decisione di esecuzione include le riforme e progetti di investimento, compresi i traguardi e gli obiettivi (*milestones e targets*), al cui raggiungimento è subordinata l’erogazione dei contributi⁶⁴. A

di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Quanto alle risorse assegnate, esse si distinguono tra quelle destinate al sostegno finanziario non rimborsabile, fino a 312.500.000.000 di euro, e quelle per il sostegno sotto forma di prestito, fino a 360.000.000.000 di euro (cfr., art. 6). Ferma tale capacità complessiva, il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro è calcolato, per il 70%, con riferimento all’inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di occupazione, per il 30%, con riferimento all’inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021 (cfr., art. 11)

⁶³ Il regolamento specifica, poi, che i piani per la ripresa e la resilienza sono inoltre coerenti con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma nell’ambito del semestre europeo, nei piani nazionali per l’energia e il clima, e nei relativi aggiornamenti.

⁶⁴ Per quanto riguarda il PNRR italiano, il 30 aprile 2021, la bozza è stata trasmessa dal Governo alla Commissione europea e, poi, al Parlamento italiano. La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio è stata pubblicata dalla Commissione il 22 giugno 2021, con un’analisi del Piano. Il 13 luglio 2021 è stata adottata la decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea, con allegato che per ogni investimento e riforma indica i relativi *milestones e targets*, con i termini per il conseguimento. Il 13 agosto 2021, la Commissione ha erogato 24,9 miliardi di euro come prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), corrispondenti al 13% dell’importo totale stanziato a favore del Paese. Cfr., Bastasin C. – Bini Smaghi L. – Bordignon M. – De Nardis S. – De Vincenti C. – Meliciani V. – Messori M. – Micossi S. – Padoan P.C. – Toniolo G., *Una*

tal fine, gli Stati membri possono presentare alla Commissione – per un massimo di due volte l’anno – una richiesta *«debitamente motivata»* di pagamento; spetta alla Commissione verificare se i traguardi e gli obiettivi, indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio, siano stati conseguiti in misura soddisfacente e predisporre (cfr. art. 20)⁶⁵. I traguardi e gli obiettivi devono essere completati non oltre il 31 agosto 2026, così come le relative richieste di pagamento.

Per espressa previsione del regolamento, il RRF mira a *«promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico di detta crisi»* (cfr., art. 3). La scelta di collocare il RRF a cavallo tra le misure di *«crisis management»* e di *«crisis prevention»* si giustifica, allora, avendo riguardo alla *ratio* stessa del dispositivo, che va ben oltre la mera assistenza di breve periodo. Per altro verso, si è tenuta in considerazione la possibilità (da più parti evocata) che uno strumento come il RRF, da dispositivo temporaneo, divenga meccanismo permanente anche di *«crisis prevention»*, fornendo agli Stati membri supporto, ancorato al raggiungimento di specifici obiettivi (collettivamente concordati) e finanziato con debito “europeo”. È chiaro, però, come la realizzazione di un simile scenario dipenda in prima battuta proprio dall’effettiva volontà politica (che ora pare comune) di costruire quel *«day after»*, evocato dai capi di Governo nella lettera che ha dato avvio al programma, oltre che dal successo del RRF stesso.

1.4. Il punto di fusione tra ordinamenti nella Costituzione

visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU, Luiss, Policy Brief 42/2020.

⁶⁵ Nel dettaglio, il regolamento prevede che, entro massimo due mesi, la Commissione deve effettuare una valutazione preliminare in merito al raggiungimento dei traguardi e obiettivi, indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Si specifica che il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state vanificate dallo Stato membro interessato. Qualora la valutazione sia positiva, le conclusioni della Commissione sono trasmesse al comitato economico e finanziario. Nel caso in cui anche quest’ultimo effettui una valutazione positiva, la Commissione adotta una decisione di autorizzazione all’erogazione del contributo finanziario o del prestito. Qualora, invece, la valutazione della Commissione sia negativa, il pagamento (anche solo di parte) del contributo o del prestito è sospeso. Entro un mese, lo Stato interessato può presentare le proprie osservazioni alla Commissione. La sospensione è revocata quando lo Stato membro adotta le misure necessarie (cfr. art. 24).

composita europea: soluzioni costituzionali in comparazione

Il passaggio all'ordinamento nazionale richiede di fare un passo indietro nel tempo. Si è detto che il TSCG ha stabilito per gli Stati aderenti l'obbligo di inserire le regole ivi contenute in «*disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale –*» o «*il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*». Sul punto, parte della dottrina non ha mancato di evidenziare come i vincoli di bilancio potessero già ritenersi operanti negli Stati membri in virtù del primato del diritto dell'Unione e il TSCG mirasse semplicemente alla costruzione di un sistema in cui il rispetto delle regole di bilancio sarebbe stato garantito da un *enforcement «a due livelli»*, europeo e nazionale, anche (e soprattutto) nell'ottica di dare un messaggio di serietà non solo ai mercati, ma anche agli altri Stati membri⁶⁶.

Ciò detto, il processo di adeguamento al TSCG non è stato omogeneo. Le soluzioni di recepimento adottate possono essere raggruppate come segue: (I) una prima categoria – che include solo la Germania – in cui nessun recepimento è avvenuto, dal momento che già norme costituzionali prevedevano regole analoghe a quelle TSCG; (II) una seconda categoria, quella del recepimento in norme costituzionali modificate *ad hoc*; e (III) una terza categoria, in cui ricadono tutte le soluzioni di livello subcostituzionale, categoria in cui, a sua volta, si possono individuare almeno tre sottocategorie⁶⁷. L'analisi che segue è stata condotta avendo riguardo alla

⁶⁶ A sostegno dell'operatività dei vincoli di bilancio europei negli ordinamenti nazionali, anche prima del TSCG, è la posizione di Tosato G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G. M. – Scaccia G. (a cura di) *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno 2011, Napoli, 2012, 83, cui si contrappone Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, 1695-1696. Quanto alla necessità di dare un messaggio all'esterno, cfr., Bilancia F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014, 49, si evidenzia la volontà del Governo di migliorare la «*reputazione finanziaria*» del Paese agli occhi dei mercati finanziari, soprattutto alla luce della drammatica crescita dello *spread* tra i titoli di debito pubblico italiani e quelli di altri paesi.

⁶⁷ Per una visione di insieme sulle soluzioni di recepimento del TSCG, cfr., Bifulco R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 139 e ss.; Fabbrini F., *The Fiscal Compact, the “Golden Rule”, and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 36, Issue 1, 2013; Id., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2011; Groppi T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016; Hinarejos A., *The Euro Area Crisis in Constitutional*

relazione generale e ai *Country annexes* specifici per Paese redatti dalla Commissione europea nell'attività di monitoraggio sull'attuazione del TSCG⁶⁸.

Soffermandosi da subito sul caso tedesco, la disposizione di riferimento è l'art. 109 della *Grundgesetz*, per cui: «*La Federazione e i Länder devono tener conto nei rispettivi bilanci delle esigenze dell'equilibrio economico generale*». Già nel 1969, si era assistito all'introduzione, all'art. 115, di quella cui comunemente ci si riferisce come *golden rule*, che avrebbe permesso il ricorso al debito solo per le spese in conto capitale. Ma è con la successiva riforma costituzionale del 2009 che la regola di cui al citato art. 109 è stata tradotta in termini quantitativi, differenziati tra Federazione e *Länder*, lasciando solo alla prima la possibilità di prevedere entrate da prestiti fino alla soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. Deroghe al divieto di indebitamento sono previste solo al fine compensare gli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria e con decisione adottata a maggioranza del *Bundestag* previa presentazione di un piano di ammortamento⁶⁹

Persepective, Oxford, 2014; Papadopoulou L., *Can Constitutional Rules, even if 'Golden', Tame Greek Public Debt?*, in Adams M. – Fabbrini F. – Larouche P. (a cura di), *The Constitutionalization of European Budget Constraints*, Oxford, 2014.

⁶⁸ Il report della Commissione europea presentato in base all'art. 8 del TSCG del 22 febbraio 2017 offre una panoramica sulle diverse soluzioni adottate dagli Stati aderenti, online: [The Fiscal Compact – Taking Stock \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/20170222-report-fiscal-compact-taking-stock). Come si accennava nel testo, in base alla disposizione sopracitata, la Commissione era tenuta a presentare alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'art. 3 trattato stesso. Qualora, ad esito di tale attività di monitoraggio – ma anche indipendentemente dagli esiti della stessa – una parte contraente avesse concluso per il mancato adempimento di un'altra, il TSCG prevede la possibilità di adire alla Corte di Giustizia. In caso di persistente inadempimento anche alle indicazioni (vincolanti) della Corte, ciascuna parte contraente avrebbe potuto adire nuovamente la Corte di giustizia e chiedere l'imposizione di una sanzione finanziaria, come il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo, che – nel caso di parte contraente la cui moneta è l'euro – sono versate al MES – negli altri casi – al bilancio generale dell'Unione europea.

⁶⁹ La riforma costituzionale tedesca è contenuta nel *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* del 29 luglio 2009. Sul tema, non può che rimandarsi allo studio di Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 6, si mette in luce «*l'estrema cura nella manutenzione costituzionale che caratterizza il legislatore tedesco*» che ha portato la Germania ad essere l'unico Paese a disporre già di regole analoghe a quelle richieste dal TSCG ancora prima della conclusione del trattato. Per il report della Commissione sulla Germania, online: [germany - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/20171201-country-annex-to-the-report_c20171201.pdf). Sulle disposizioni sul bilancio nella Costituzione tedesca, cfr. anche Feld L.P. – Bakaran T., *Federalism, Budget Deficits and Public Debt:*

Muovendo ai Paesi in cui l'intervento sulle costituzioni è seguito al TSCG, in linea con la soluzione italiana è quanto avvenuto in Spagna con la riforma dell'art. 135 della Costituzione. La rinnovata disposizione – dopo aver stabilito che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguano al principio di stabilità di bilancio (cfr., comma 1) e che lo Stato e le Comunità Autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti stabiliti dall'Unione europea (cfr., comma 2), delinea uno specifico procedimento per la deroga alle regole poc'anzi citate prevedendo che i limiti del disavanzo strutturale e del volume di debito pubblico possano essere superati «solo in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che compromettano seriamente la sostenibilità finanziaria o economica o sociale dello Stato», da dichiararsi «con voto a maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati»⁷⁰.

Tra i Paesi dell'allargamento Est, Slovenia e Ungheria hanno adottato la soluzione costituzionale. La Slovenia, nel 2013, ha modificato l'art. 148 della propria Costituzione, prevedendo la regola per cui le entrate e le spese del bilancio devono essere equilibrate a medio termine, senza che siano contratti prestiti o che le entrate superino le spese e con possibilità di deviazioni momentanee solo al ricorrere di circostanze eccezionali⁷¹. Parimenti, la Costituzione ungherese prevede, all'art. 36, comma 4, il divieto di ulteriore indebitamento, qualora questo porti il debito statale oltre la soglia della metà del PIL, con deroghe solo in caso di emergenza e nella misura necessaria alla mitigazione delle conseguenze, ovvero, in caso di recessione economica nazionale duratura e significativa, nella misura necessaria al ripristino dell'economia nazionale. Estonia e Lituania sono, invece,

On the Reform of Germany's Fiscal Constitution, in *Review Law and Economics*, Vol. 6, Issue 3, 2010, 365 e ss.; Hartwig M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio nella Costituzione tedesca*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Torino, 2013, 153 e ss.

⁷⁰ Il comma 3 – non citato nel corpo del testo – modifica quanto previsto nella precedente versione del comma 1, stabilendo che anche l'emissione di debiti o l'accesso al credito da parte delle Comunità Autonome debbano essere autorizzate con legge. Per il report della Commissione sulla Spagna, online: [spain - country annex to the report c20171201_2.pdf \(europa.eu\)](#). Sulla revisione della Costituzione spagnola, cfr. Buelga G. M., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Torino, 2013, 169 e ss.

⁷¹ Per il *Country annex* della Slovenia: [slovenia - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#). Sulla modifica della Costituzione slovena, si veda Bardutzky S., *Constitutional transformations at the edge of a bail-out: the impact of the economic crisis on the legal and institutional structures in Slovenia*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016.

intervenute con leggi costituzionali⁷².

Una soluzione intermedia – ma che ha pur sempre coinvolto il livello costituzionale – è quella dell'Irlanda, in cui il riformato art. 29, paragrafo 10 della Costituzione ha previsto specificamente la ratifica del TSCG, rendendo il *Fiscal Responsibility Act* 2012 – che ne recepisce le norme – una sorta di 'parametro interposto' per valutare la legittimità costituzionale delle decisioni di bilancio⁷³.

Venendo alla terza categoria, essa può essere suddivisa (come anticipato) in ulteriori tre sotto-categorie: A) una prima sottocategoria, in cui – pur in assenza di un intervento diretto sul testo costituzionale – le regole previste dal TSCG sono state recepite in fonti, per diverse ragioni, rinforzate; B) una seconda, in cui le disposizioni del TSCG sono state considerate, comunque, rispettate dalla Commissione in virtù del solo valore giuridico delle leggi di ratifica dei trattati internazionali o dei trattati stessi; e C) una terza, in cui il recepimento è avvenuto per il tramite di fonti di rango primario.

Nella sottocategoria *sub* A), ricade anzitutto il Portogallo, che ha introdotto le regole previste del TSCG con una legge adottata con un procedimento aggravato, prevalente – ai sensi dell'art. 112 della Costituzione portoghese – su eventuali disposizioni confliggenti della legge di bilancio⁷⁴. Rinforzata per contenuto è, invece, la legge sulle finanze pubbliche della Bulgaria, che può essere emendata da leggi di rango primario, ma solo qualora tali leggi siano specificamente volte a introdurre una nuova disciplina delle

⁷² L'Estonia ha adottato lo *State Budget Act* il 19 febbraio 2014, con rango di legge costituzionale, per la cui modifica è richiesta la maggioranza assoluta (contando l'astensione come voto negativo), per il *Country annex*, online: [untitled \(europa.eu\)](#). Anche la Lituania ha adottato la legge costituzionale del 6 novembre 2014, nella gerarchia delle fonti lituana, appena sotto la Costituzione, per il *Country annex*, online: [lithuania - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#).

⁷³ La previsione è del seguente tenore: «*The State may ratify the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union done at Brussels on the 2nd day of March 2012. No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State that are necessitated by the obligations of the State under that Treaty or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by bodies competent under that Treaty from having the force of law in the States.*». A fronte di una simile previsione, sebbene le regole del TSCG siano state trasfuse in una legge ordinaria, tale legge gode (per utilizzare le parole della Commissione europea) di «*protezione costituzionale*». Per il *Country annex* sull'Irlanda, online: [ireland - country annex to the report c20171201_0.pdf \(europa.eu\)](#).

⁷⁴ Le norme del TSCG sono state trasfuse nell'ordinamento portoghese con la legge n. 151/2015, (come si diceva) una legge rinforzata ai sensi art. 112, comma 3 della Costituzione, per cui: «*Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.*». Per il *Country annex* della Commissione sul Portogallo, online: [portugal - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#).

finanze pubbliche o a emendare quella esistente⁷⁵. Sono, infine, collegate alla natura federale della forma di Stato le fonti di recepimento di Belgio e Austria, che hanno incluso le norme del TSCG in accordi conclusi tra lo Stato centrale e gli enti substatali⁷⁶.

Nella sottocategoria *sub B*), ricadono le cui soluzioni adottate da Cipro⁷⁷, Malta⁷⁸, Paesi Bassi⁷⁹ e Slovacchia⁸⁰, ritenute (come anticipato) adeguate dalla Commissione in virtù del valore giuridico attribuito ai trattati internazionali nei singoli ordinamenti. Possono considerarsi parte di tale sottocategoria anche le leggi di ratifica della Grecia, che, ai sensi dell'art. 28 della Costituzione greca, ha rango superiore alla legge ordinaria⁸¹; della

⁷⁵ Ci si riferisce alla legge sulle finanze pubbliche del 15 febbraio 2013, che – potendo essere emendate solo a mezzo di un'altra specifica fonte sulle finanze pubbliche – assicurerebbe, secondo la Commissione che eventuali emendamenti non siano adottati «*bastily or without specific reasoning*». Per il *Country annex* della Commissione sulla Bulgaria, online: [bulgaria - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁷⁶ Quanto al Belgio, le regole del TSCG sono state trasfuse in un accordo di cooperazione tra il Governo centrale e gli enti federati, concluso il 13 dicembre 2013. In base all'Arret n. 62/2016 della Corte Costituzionale belga gli accordi di cooperazione non possono essere modificati da disposizioni legislative successive senza violare il principio di «*lealtà federale*» (in particolare, sezioni B.3.4, B.6.6 e B.8.6). Per il *Country annex* della Commissione sul Belgio, online: [belgium - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#) Il caso dell'Austria è analogo: le disposizioni del TSCG sono parte di un accordo fra le parti della federazione, pubblicato il 23 gennaio 2013. Tale tipologia di accordi, previsti all'art. 138a) della Costituzione federale, sono ratificati dai parlamenti, centrale e locali, e il relativo rispetto è garantito dalla Corte Costituzionale. Per il *Country annex* della Commissione sull'Austria, online: [austria - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁷⁷ Si tratta della l. 21 febbraio 2014, che – pur essendo una legge ordinaria e, dunque, di gerarchia pari alla legge di bilancio – viene espressamente adottata in attuazione del TSCG e, perciò, fatta salva dalla Commissione europea, in ragione dell'art. 169 della Costituzione cipriota, per cui le convenzioni internazionali hanno precedenza nell'applicazione rispetto ad una legge ordinaria. Per il *Country annex* su Cipro, online: [untitled \(europa.eu\)](#)

⁷⁸ Anche la soluzione di Malta viene accettata dalla Commissione in virtù dell'art. 65 della Costituzione maltese, per cui è richiesto il rispetto delle «*obbligazioni internazionali*». Per il *Country annex* su Malta, online: [malta - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁷⁹ Una previsione analoga a quella di Cipro e Malta è prevista all'art. 93 Costituzione dei Paesi Bassi, la cui soluzione è stata, pertanto, validata dalla Commissione europea. Per il *Country annex* sui Paesi Bassi, online: [untitled \(europa.eu\)](#)

⁸⁰ Le norme del TSCG sono state trasfuse a mezzo dell'atto n. 436/2013, una legge ordinaria, perciò, di pari rango alla legge di bilancio. Tuttavia, l'art. 7, comma 5 della Costituzione slovacca – valorizzata dalla Commissione europea – prevede che i trattati internazionali abbiano prevalgano sulla legge ordinaria, potendo – ai sensi del successivo art. 86, lett. d) – il Parlamento slovacco decidere se un determinato trattato possa essere qualificato come trattato internazionale ai sensi del citato art. 7, comma 5, cosa che è avvenuta per il TSCG. Per il *Country annex* sulla Slovacchia, online: [slovakia - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁸¹ Le regole del TSCG sono incluse nella legge n. 4270/2014 e successive modifiche, definita “organica”, non nel senso di gerarchicamente superiore, ma nel senso di necessaria. Tuttavia – e questo è quanto la Commissione europea considera – la Grecia ha ratificato il trattato

Lettonia, approvata a maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 68 della Costituzione,⁸² e del Lussemburgo, adottata a maggioranza dei 2/3 ai sensi dell'art. 114 della Costituzione⁸³.

Passando alla terza e ultima sottocategoria, l'esempio più celebre è senz'altro quello della Francia. Fermo quello che la Commissione ha definito un generico principio («*broad principle*») di equilibrio delle finanze pubbliche, stabilito all'art. 34, commi 5 e 6 della Costituzione, la legge organica n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012 sulla programmazione e il governo delle finanze pubbliche ha solo rango primario e può essere, dunque, emendata da una fonte pari ordinata, pur dovendo tale fonte essere adottata con una maggioranza assoluta. Ciononostante, la Commissione ha ritenuto che tale legge e le ulteriori previsioni di rango primario ad essa collegate integrassero, comunque, il livello di coerenza richiesto dal TSCG, alla luce dell'impegno formale («*formal commitment*») delle autorità nazionali ad interpretare la normativa interna conformemente al trattato e dell'esistenza di un sistema di monitoraggio indipendente⁸⁴. Analogo giudizio è stato dato con riguardo alle soluzioni di recepimento – sempre di rango primario – di Danimarca⁸⁵, Finlandia⁸⁶ e Romania⁸⁷.

con una legge di rango superiore alla legge ordinaria, ex art. 28 della Costituzione greca, per cui le norme di diritto internazionale, come le convenzioni internazionali prevalgono su eventuali norme di legge ad esse contrarie. Sempre ai sensi della citata disposizione costituzionale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali sono votate da una maggioranza dei tre quinti del numero totale di membri del Parlamento. Per il *Country annex* sulla Grecia, online: [greece - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁸² La legge lettone del 31 maggio 2012 di ratifica del TSCG è stata approvata – in base all'art. 68 della Costituzione lettone – con una maggioranza qualificata. Per il *Country annex* della Lettonia, online: [latvia - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁸³ Per il *Country annex* del Lussemburgo, online: [luxembourg - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁸⁴ Le disposizioni della Costituzione francese citate prevedono: «*Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique*». Sull'attuazione del TSCG in Francia, cfr., Casella R., *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012; Fraysse F., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 195 e ss.

⁸⁵ La legge danese è la n. 547/2012. Per il *Country annex* sulla Danimarca, online: [denmark - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](#)

⁸⁶ La legge finlandese è la 869/2012. Per il *Country annex* sulla Finlandia, online: [untitled \(europa.eu\)](#).

⁸⁷ In Romania, le norme del TSCG sono parte della legge n. 377/2013, che modifica la

Sono soprattutto questi ultimi giudizi a rivelare l'approccio piuttosto lasco della Commissione in quell'attività di monitoraggio prevista dall'art. 8 del TSCG sull'attuazione del trattato stesso. Nonostante il chiaro impegno degli Stati contraenti ad agire su un livello «preferibilmente costituzionale», tenuto conto che la *Grundgesetz* prevedeva già disposizioni analoghe, solo altri sei Stati membri sono intervenuti direttamente sulle relative costituzioni (Italia, Slovenia, Spagna e Ungheria), due con leggi costituzionali (Estonia e Lituania), conferendo alle regole del TSCG il carattere di rigidità delle costituzioni e così ponendo tali regole – almeno formalmente – al riparo dalle dinamiche spontanee delle democrazie elettorali, che porterebbero per natura ad un'espansione della spesa.

Ma a prescindere dalla soluzione concretamente adottata – e dalla sua efficacia nel garantire un secondo livello di *enforcement* ai vincoli di bilancio europei – il dato comune a tutte le norme analizzate è quello di fungere (come si diceva in apertura) da «*clausole valvola*» attraverso cui l'ordinamento europeo compenetra in quello nazionale e viceversa, in un rapporto di eteronomia, più che di gerarchia⁸⁸. Il fenomeno è particolarmente evidente nell'ordinamento italiano, che occuperà i paragrafi che seguono.

1.5. La finanza pubblica nell'ordinamento italiano: il quadro delle fonti

L'attuazione del TSCG in Italia ha avuto impulso con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*» (“l. cost. 1/2012”), che è intervenuta sull'art. 81 sul bilancio dello Stato, sull'art. 97, comma 1 sulle pubbliche amministrazioni, sull'art. 117, commi 2 e 3, con riguardo al riparto di competenze legislative, e, infine, sull'art. 119, commi 1 e 6 su Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni⁸⁹.

n. 69/2010. In base alla Costituzione rumena i trattati internazionali non hanno applicazione prioritaria su norme nazionali in contrasto, a meno che non riguardino diritti fondamentali. Per il *Country annex* sulla Romania, online: [romania - country annex to the report c20171201.pdf \(europa.eu\)](http://romania - country annex to the report c20171201.pdf (europa.eu))

⁸⁸ Cfr., Ibrido R. – Lupo N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., 216.

⁸⁹ A riguardo, si rimanda a Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, *Relazione al convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”*, Corte Costituzionale, 22 Novembre 2013, 11-12, si evidenzia come per l'adozione della riforma sia stato necessario un impulso esterno: significativo è, per

Si vedrà più nel dettaglio come l'effetto «*valvola*», cui si accennava in chiusura del precedente paragrafo, sia ancor più evidente dall'impostazione minimale – legata con ogni probabilità a quella «*difficoltà di impiantare (...) aspetti definitori di grande complessità tecnica*», cui fa riferimento la Relazione illustrativa – delle disposizioni toccate dalla riforma, che si affiancano così agli artt. 11 e 117, comma 1, come clausole di apertura all'ordinamento dell'Unione europea.

Gli articoli in questione si limitano, infatti, all'enunciazione degli obiettivi generali cui il sistema della finanza pubblica deve tendere. Quanto agli aspetti tecnici, per le pubbliche amministrazioni e gli enti substatali, si richiama direttamente l'ordinamento europeo; con riguardo al bilancio statale l'art. 81, comma 6 rinvia, invece, ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali, ma soprattutto dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, il tutto «*nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*»⁹⁰.

È il successivo art. 5 della medesima legge costituzionale a raccogliere quest'ultimo rinvio, definendo il contenuto puntuale della fonte rinforzata ivi prevista. Così la L. 24 dicembre 2012, n. 243, recante «*Disposizioni per*

l'autore, che l'iniziativa abbia preso avvio fuori dal Parlamento a seguito di una lettera, indirizzata il 5 agosto del 2011, al Governo italiano, da Jean-Claude Trichet e Mario Draghi, l'uno governatore della BCE, l'altro della Banca d'Italia. In tal sede, si evidenzia anche la rapidità con cui è stata adottata la riforma, fermo che la citata lettera è appunto del 5 agosto 2011 e che la prima approvazione alla Camera dei deputati è del 30 novembre 2011. Sulla riforma costituzionale in Italia, cfr. Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012; Cabras D., *Il pareggio' di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012; Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 22 febbraio 2012; Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2012; Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013; Tosato G. L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europei e interno*, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2013.

⁹⁰ Cfr., Carnevale P., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, 14, per cui la legge costituzionale n. 1/2012 raccoglie «*il rinvio operato dal sesto comma dell'art. 81 da essa introdotto [...]*», per cui, «*smessi i panni della legge di revisione, si presenta come 'semplice' legge costituzionale*». Sulla natura della legge prevista dall'art. 81, comma 6, si vedano Lupo N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G.M. – Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2011, ma anche Bartolucci L., *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016; Pacini F., *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, numero speciale 26/2016.

*l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» (l. 243/2012)», si apre con le norme dedicate alla definizione di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, alle regole sulla spesa (capo II), nonché ai meccanismi di correzione di eventuali scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale in caso di eventi eccezionali (capo III), seguiti da due capi dedicati concorso al raggiungimento degli obiettivi di bilancio rispettivamente delle Regioni e degli enti locali e degli enti pubblici non territoriali (capi IV e V); si passa poi alle previsioni specifiche sul bilancio dello Stato (capo VI) e, infine, sulle funzioni di vigilanza, esercitate secondo le rispettive sfere di competenza dall'Ufficio parlamentare di bilancio (capo VII) e dalla Corte dei Conti (capo VIII). È per il tramite di quest'ultima legge che le regole europee divengono – sempre secondo l'efficace metafora della «*valvola*» – espressamente applicabili al bilancio dello stato; emblematico il fatto che in tal sede non si riporti un autonomo catalogo di definizioni, ma ci si limiti a rimandare all'ordinamento dell'Unione⁹¹.*

Il quadro si completa con la regolamentazione degli aspetti prettamente contabili, affidata alla legge 31 dicembre 2009 n. 196, recante «*Legge di contabilità e finanza pubblica*» (l. 196/2009) – sì come modificata, a più riprese, nel corso degli anni – e ai vari regolamenti di contabilità delle singole pp.aa. e degli enti territoriali, che includono anche la puntuale scansione del ciclo di bilancio, su cui si tornerà nel capitolo 3.

È, allora, a tale complesso intarsio di fonti che occorre guardare per cogliere nell'ordinamento nazionale i pilastri del rinnovato sistema di «*crisis prevention*» europeo, con riferimento all'OMT, alla sostenibilità del debito pubblico, ma anche alle regole sulla spesa.

1.5.1. L'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato: il riformato art. 81 della Costituzione e la l. 24 dicembre 2012, n. 243

Il fulcro della disciplina sul bilancio statale è nell'art. 81, che sancisce la nota regola per cui lo Stato assicura «*l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*»⁹².

⁹¹ Questa l'osservazione in Bilancia F., *Spending review e pareggio di bilancio*, cit.

⁹² Per alcuni commenti generali sulla nuova formulazione dell'art. 81 Cost., si vedano Bilancia F., *Note critiche sul cd. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni*

La formulazione condanna la disposizione ad un'apparente genericità. Anzitutto, la scelta del termine «*equilibrio*» – soprattutto a fronte di una rubrica della stessa l. cost. 1/2012, che richiama, invece, il concetto di «*pareggio di bilancio*» – lascia alcune perplessità circa l'individuazione dell'assetto contabile richiesto dal precetto costituzionale⁹³. Per altro verso, il testo non rimanda all'ordinamento dell'Unione europea, come (ad esempio) avviene nella soluzione costituzionale spagnola o anche solo nei successivi artt. 97 e 119. Viene immediatamente in soccorso l'art. 3 della l. 243/2012, per cui l'equilibrio deve essere definito con riferimento all'OMT definito in sede europea⁹⁴.

A differenza di quanto sostenuto nella relazione illustrativa, per cui l'art. 81 «*espliciterebbe*» [*esplicita*, n.d.a.] che resta «*escluso il ricorso all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o a fronte di eventi eccezionali*», il successivo comma 2 non contiene una statuizione così netta ed anzi imposta il precetto in positivo, statuendo, invece, che «*il ricorso all'indebitamento è consentito solo al*

costituzionali, n. 1/2012; Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 2012; Giupponi T. F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014; Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit.; Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; Tosato G. L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normative dell'Unione: l'interazione tra i livelli europei e interno*, cit.

⁹³ In R. Ibrido – N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., 220, si lega tale discrasia a una probabile difficoltà nel rendere in italiano il riferimento del *Fiscal Compact* ad una «*balanced budget rule*». Sul concetto di *equilibrio* di cui all'art. 81, si vedano Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012; Canaparo P., *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 27 giugno 2012; Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit, p. 6; Scaccia G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013, 10 e ss.

⁹⁴ L'art. 3 della legge, rubricato «*Principio dell'equilibrio dei bilanci*», recita testualmente che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, corrispondente «*all'obiettivo di medio termine*». Il comma 5 della disposizione precisa, poi, che l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, alternativamente: (a) corrisponda all'OMT o evidenzi uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dalla disposizione stessa; o (b) assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all'OMT o evidenzi uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dalla disposizione stessa. La soluzione di rimandare direttamente all'OMT – secondo quanto si legge nel già citato report della Commissione redatto ai sensi dell'art. 8 TSCG – affianca l'Italia alla maggioranza dei Paesi aderenti al trattato. Sempre secondo la Commissione, la descritta soluzione non solo presenta una serie di vantaggi in termini di semplicità e trasparenza, ma assicura anche che tutte le previsioni sull'OMT – inclusi eventuali aggiornamenti – siano incorporate nel diritto nazionale. Pertanto, seppur la normativa italiana (al pari di quella dei Paesi Bassi) non si riferisca espressamente al limite inferiore del -0,5%, con il rimando diretto all'ordinamento europeo rende tale limite, comunque, pienamente operativo nell'ordinamento nazionale.

fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

La notazione, probabilmente priva di effettive implicazioni pratiche, è però indicativa di un approccio cauto del legislatore costituzionale che procede direttamente ad indicare le deroghe che consentono l'accensione di debito⁹⁵, che da «sostanzialmente libera» diviene «eccezione costituzionalmente condizionata»⁹⁶.

Un primo punto fermo può trarsi già dalla mera analisi letterale della disposizione e, in particolare, dall'utilizzo della congiunzione «e», che smentisce la necessità che ricorrano tutte e due le circostanze e del voto parlamentare, solo per la seconda⁹⁷. Ci si è, poi, interrogati quanto all'effettivo grado di flessibilità concesso: ad un approccio più rigido – per cui politiche anticicliche sarebbero consentite solo nei limiti di quanto convenuto in sede europea – si è contrapposto un approccio più permissivo, che è stato poi quello concretamente adottato nella pratica già ben prima della pandemia⁹⁸.

Ciò che manca radicalmente nella disposizione costituzionale è, però, ogni riferimento a criteri di quantificazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno, per cui interviene l'art. 4 della l. 243/2012, in base al quale gli obiettivi indicati nei documenti di bilancio devono essere «coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea» e, in caso di superamento del valore di riferimento, tenere conto «della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento»

La formulazione del testo costituzionale è, tuttavia, vaga nell'individuazione di quelle condizioni che legittimano la deroga al canone

⁹⁵ La scelta del legislatore costituzionale di impostare il precetto in positivo contraddice – a parere di chi scrive – le tesi di coloro che hanno ritenuto la disposizione italiana «troppo rigorosa nel pretendere un risultato che neanche il Fiscal compact richiede in forma così esigente». Ci si riferisce a Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, cit., p. 65, in cui si riprende Bilancia F., *Note critiche sul cd. «pareggio di bilancio»*, cit., p. 3.

⁹⁶ L'espressione è di Morrone A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 6.

⁹⁷ Cfr., sul punto il recentissimo studio sul debito pubblico nell'ordinamento italiano Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2021, p. 200, spec. note 223 e 224

⁹⁸ Sempre in Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit. si contrappongono, quanto al primo approccio, tra gli altri, Chessa O., *La costituzione della moneta*, cit., 408, e Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e I principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte Costituzionale, 22 novembre 2013, e Scaccia G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., spec. 9.

di «*equilibrio tra entrate e spese*». Il confronto immediato s'impone con il testo dell'art. 135, comma 4 della Costituzione spagnola, che – pur sostanzialmente in linea quanto alla procedimentalizzazione del superamento dei limiti del disavanzo strutturale e del volume di debito pubblico – individua una serie di casi e circostanze ben più stringenti («*catastrofi naturali*», «*recessione economica*» o «*situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato o che compromettano seriamente la sostenibilità finanziaria o economica o sociale dello Stato*») di quanto faccia il quella italiana⁹⁹. È sempre alla l. 243/2012 e, nello specifico all'art. 6, che bisogna, allora, aver riguardo per una – pur sempre piuttosto elastica – delimitazione di quegli eventi eccezionali che consentono scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale e che consistono in (i) «*periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea*» (comma 2, lett. a); e (ii) «*eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese*» (comma 2, lett. b)¹⁰⁰. In tali casi, si prevede che il Governo – qualora ritenga «*indispensabile*» discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico – sentita la Commissione, presenti alle Camere una relazione, con cui aggiorna gli obiettivi di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione allo scostamento che ne indichi l'entità e la durata e definisca correlato piano di rientro¹⁰¹. Se, dunque, il ricorso al debito non è del tutto precluso, è chiaro che la messa in atto di politiche economiche in funzione anticiclica diviene praticabile solo nella

⁹⁹ Cfr., Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, cit., p. 79, che riprende Scaccia G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., per cui, escludendo le gravi calamità naturali, le espressioni sarebbero poco precisate, e, quindi, non così oggettivamente individuabili ai fini del ricorso a politiche di indebitamento.

¹⁰⁰ Cfr., Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016, per cui: «*la legge n. 243 ha introdotto anche deroghe più ampie, prevedendo formule piuttosto elastiche, che fanno immaginare che in fondo potremmo continuare a indebitarci abbastanza frequentemente*», considerato che «*Le regole di tale disciplina sono tali per cui fintanto che ci troviamo in una situazione di difficoltà economica – se non proprio di recessione, comunque di un certo grado di rallentamento – non dovrebbe esserci alcun vero ostacolo giuridico a continuare a ricorrere all'indebitamento*».

¹⁰¹ Si rimanda, sul punto, all'art. 7, per cui spetta al Ministro dell'economia e delle finanze assicurare il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Qualora preveda che nell'esercizio finanziario in corso si determinino scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, il Governo riferisce alle Camere. Quanto al meccanismo di correzione di eventuali scostamenti dall'OMT, il successivo art. 8 prevede che il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, verifichi se si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale. Qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, il Governo ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

misura consentita applicando i suddetti criteri¹⁰².

Non è nemmeno menzionata nella disposizione costituzionale la spesa pubblica, sicché occorre ancora riferirsi alla l. 243/2012, art. 5, per cui il tasso di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può eccedere il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa.

Per concludere questa rapidissima disamina tornando alla disposizione costituzionale, anche le (all'apparenza) minime modifiche apportate alla regola di copertura finanziaria – di cui all'attuale comma terzo – celano significative puntualizzazioni. Anzitutto, la riformata disposizione si applica ad «ogni legge», non più (come in precedenza) ogni *altra* legge diversa dalla legge di bilancio. Quest'ultima – divenendo, con la soppressione del divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese, fonte «materialmente normativa» – è coerentemente sottoposta all'obbligo di copertura, al pari di ogni altro provvedimento legislativo¹⁰³. D'altra parte, l'utilizzo del «*provvede*», al posto del precedente «*indica*», comporta all'evidenza che la legge di spesa stessa deve includere la relativa clausola di copertura, non potendo (come invece pareva consentito nella versione ante-riforma) semplicemente rinviare un differente testo normativo¹⁰⁴. La norma riformata chiarisce, infine, come l'obbligo di copertura debba riguardare ogni legge che comporti «*nuovi e maggiori oneri*», così includendo tutte le previsioni legislative che abbiano l'effetto di modificare i saldi di bilancio, sia che esse comportino maggiori spese rispetto al passato sia che prevedano una riduzione delle entrate fiscali¹⁰⁵.

Pur ad esito di una riforma così invasiva per quanto concerne i vincoli sostanziali introdotti, della disposizione originaria rimangono quasi intatte –

¹⁰² Quanto al dibattito sul punto, si veda Chessa O., *La Costituzione della moneta*, cit. 408 e ss.

¹⁰³ Cfr., a tal riguardo, gli studi di Trimarchi M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit.; Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 5 settembre 2012, 37.

¹⁰⁴ Così in Vegas G., *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2019, 230, dove si evidenzia come l'obbligo di copertura debba fare riferimento unicamente riferimento agli effetti diretti della nuova disposizione, sicché – anche qualora la nuova disposizione provocasse effetti indiretti vantaggiosi per la finanza pubblica – occorrerebbe comunque coprire gli oneri gravanti sulla finanza pubblica alla data dell'entrata in vigore. Sulla distinzione tra le norme di spesa, si veda Fares G., *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale*, in questa *Consulta online*, 2020/I, 51.

¹⁰⁵ Così in G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., 230. Il quadro delineato, a ben vedere, pare recepire quanto era già statuito all'art. 17 della l. 196/2009, in base al quale «*ciascuna legge*» che comporti «*nuovi o maggiori oneri*» sarebbe tenuta ad indicare espressamente, la spesa autorizzata, da intendersi come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa.

seppur in diverse collocazioni – le previsioni legate agli aspetti prettamente procedurali. Da un lato, la regola per cui l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi – che passa dal comma secondo al comma quinto). Quasi identico è, poi, il riferimento al principio di annualità del bilancio e del rendiconto e la necessaria approvazione parlamentare. Rispetto alla formulazione dell'originario comma primo – per cui «*Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo*» – l'unica modifica degna di nota nell'attuale comma quarto – per cui «*Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo*» – fatto salvo lo spostamento (irrilevante) delle parole «*ogni anno*» è il riferimento al «*bilancio*» anziché ai «*bilanci*».

1.5.2. *Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico come canoni organizzativi dell'amministrazione complessa*

Speculare all'art. 81 sul bilancio dello Stato è il successivo art. 97, , che, tuttavia, rinvia esplicitamente all'ordinamento dell'Unione europea, laddove stabilisce che le «*pubbliche amministrazioni*» sono tenute «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*» ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹⁰⁶.

Se la regola costituisce la presa d'atto che la finanza pubblica abbraccia una realtà ben più complessa del solo bilancio statale e che anche di tale realtà bisogna tener conto perché si raggiungano gli obiettivi europei, occorre in prima battuta perimetrarne l'ambito di applicazione. L'unica ragionevole soluzione a riguardo pare fare riferimento alla definizione contabile di «*pubbliche amministrazioni*», che l'art. 1, commi 2 e 3 della l. 196/2009 individua con rimando alla definizione del Sistema europeo dei conti, per cui: «*Il settore amministrazioni pubbliche (...) comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (...) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti*

¹⁰⁶ Sull'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, si vedano Antonini L., *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie tra Stato*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2017, 181 ss.; Bottino G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2014, 691 e ss.; Ruggieri A., *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali. Simul stabunt vel simul cadent*, in *Constta online*, 3/2017, 409 e ss.

obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese», a loro volta suddivise in amministrazioni centrali, locali e enti di previdenza¹⁰⁷.

Quanto alla portata prescrittiva della disposizione riformata, principio di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico vengono esplicitati quali ulteriori canoni dell'azione amministrativa, assumendo rilevanza costituzionale autonoma rispetto al generale principio di buon andamento, di cui alla formulazione originaria¹⁰⁸. Non solo, tali nuove regole vengono anteposte alle altre, dando quasi l'impressione di assumere una «*valenza prioritaria*», per cui sembrerebbe che le pubbliche amministrazioni siano tenute *in primis* a garantire la sostenibilità del debito pubblico, oltre che l'equilibrio¹⁰⁹.

La precisazione che il perseguimento di tali obiettivi debba avvenire «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*» istituisce un rinvio mobile meno incisivo (almeno da un punto di vista letterale) rispetto a quello di cui all'art. 117, comma 1, per cui si richiede non la mera «*coerenza*», ma il «*rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*»¹¹⁰.

Più severa è la modifica all'art. 119, dedicato specificamente agli enti territoriali. Stabilito che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni deve svolgersi «*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*» e con l'obiettivo di «*assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», alla regola per cui il ricorso all'indebitamento è concesso solo per finanziare spese di investimento, si aggiunge l'obbligo di definire contestualmente piani di ammortamento e la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

L'art. 5, comma 2, della medesima l. cost. 1/2012 demanda, poi, alla legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, la disciplina delle modalità mediante le quali gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento ai e devono concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche

¹⁰⁷ Su faccia riferimento al regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 e s.m.i.

¹⁰⁸ Cfr. Bottino G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, cit.; Marzuoli C., *Il principio costituzionale di buon andamento e il divieto di aggravamento del procedimento*, in Sandulli M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 207.

¹⁰⁹ Cfr. Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, cit.

¹¹⁰ Il parallelismo tra le due disposizioni si ritrova in Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 6.

amministrazioni.

Fermo il fatto che la regolamentazione appare *ictu oculi* più rigida di quella statale, quest'ultima previsione determina anche una sorta di super-competenza statale per quanto concerne il finanziamento delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli altri enti di governo, i casi e i modi in cui è consentito l'indebitamento per finanziare spese di investimento, oltre che le modalità con cui enti locali e Regioni devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di indebitamento negoziati con lo Stato.

In base alla suddetta legge rinforzata, i bilanci degli enti territoriali sono considerati in equilibrio quando, in sede sia di previsione sia di rendiconto, non sono negativi il saldo tra le entrate e le spese finali, sia per competenza che per cassa, e il saldo tra entrate e spese correnti, sempre sia per competenza che per cassa, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, comma 1, legge n. 243/2012). Nel caso in cui in sede di rendiconto uno dei suddetti saldi risulti in negativo, l'ente è tenuto a mettere in atto misure di correzione, che assicurino il recupero entro il triennio successivo; saldi positivi devono, invece, essere destinati ad estinguere eventuali debiti maturati e possono essere destinati a investimenti, nel rispetto dei vincoli europei (art. 9, commi 2 e 3).

L'indebitamento, consentito solo per la spesa in conto capitale e con contestuale adozione di piani di ammortamento, non può essere di durata superiore *«alla vita utile dell'investimento»* (art. 10). Dal momento che l'indebitamento è condizionato al vincolo dell'equilibrio di bilancio in termini di saldo finale di cassa *«per il complesso degli enti di ciascuna regione», «compresa la medesima regione»* (art. 9, comma 1, lett. a), sono previste apposite intese tra regione e enti locali. In particolare, ogni anno gli enti locali comunicano alla regione il saldo di cassa previsto e gli investimenti da finanziare con debito o con i risultati di amministrazione dei precedenti esercizi; la Regione nelle singole intese con gli enti subregionali determina il saldo di cassa finale e il percorso per realizzare l'equilibrio di bilancio. Qualora, in sede di rendiconto, non fosse rispettato l'equilibrio, *«il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione»*, tale saldo negativo viene, poi, *«ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto»* (art. 10, comma 3).

Un ultimo accenno merita, infine, la modifica dell'art. 117, che nella versione vigente trasferisce la potestà legislativa in materia di *«armonizzazione dei bilanci pubblici»* dalle competenze concorrenti a quelle esclusive dello Stato, in un chiaro intento accentratore, sicché il mantenimento del *«coordinamento*

della finanza pubblica» tra le competenze concorrenti si basa sul presupposto di un'omogeneizzazione a livello statale¹¹¹.

1.6. I tratti identitari del costituzionalismo finanziario europeo.

Si è davanti ad una vera propria codificazione delle regole di bilancio dell'Unione, per cui l'originaria libertà politica degli Stati membri diviene «discrezionalmente orientata verso gli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee», cui quei medesimi Stati partecipano¹¹². Tale opera di codificazione ha delineato un vero e proprio paradigma 'europeo' di finanza pubblica, basato sulla traduzione di parametri economici difficilmente misurabili in regole giuridiche, che – in effetti – fanno ricorso a concetti, spesso utilizzati in altri settori dell'ordinamento, e divenuti in tal modo parte «tavola di valori nuovi»: è il caso emblematico dei concetti di equilibrio e sostenibilità, di cui la dottrina ha giustamente cominciato ad occuparsi e per cui (nel prosieguo del lavoro) si tenterà di offrire una nozione¹¹³.

Il mero ingresso di vincoli quantitativi non costituisce di per sé rinuncia della politica rispetto alla tecnica: l'utilizzo di numeri risponde, in prima battuta, all'esigenza di descrivere e semplificare dati di realtà, ma – una volta incorporati nel testo normativo – questi «da semplici strumenti descrittivi della realtà» divengono «dispositivi che [...] mirano alla conformazione autoritativa di comportamenti istituzionali»¹¹⁴.

Si è rimasti, tuttavia, ben lontani da quell'UEM «autentica e approfondita», in cui «tutte le principali scelte di politica economica e fiscale degli Stati membri siano [sarebbero, n.d.a] oggetto di maggiore coordinamento, approvazione e sorveglianza a livello europeo», che evocava il Presidente Barroso all'indomani della crisi¹¹⁵. Il

¹¹¹ Sul punto, Mercati L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2014.

¹¹² L'espressione è di Morrone A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 6.

¹¹³ Cfr., C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità*, cit., XII-XIII.

¹¹⁴ Caruso C. – Morvillo M., *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 15.

¹¹⁵ Ci si riferisce alla comunicazione Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, Bruxelles, 28 novembre 2012, online: [A BLUE PRINT FOR A DEEP AND GENUINE EMU \(19 \(europa.eu\)\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/19_en), in cui si riporta il commento dell'allora Presidente José Manuel Barroso: «Abbiamo bisogno di un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita per sormontare la crisi di fiducia che incide pesantemente sulle nostre economie e sulla vita dei cittadini. Dobbiamo dimostrare in modo tangibile la volontà degli europei di rimanere uniti e progredire con decisione verso il rafforzamento dell'architettura finanziaria, fiscale, economica e

rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, per il tramite di vincoli numerici essenzialmente riferiti ai saldi, ha mancato di soffermarsi quasi del tutto sulla *qualità* della spesa pubblica, conducendo «a focalizzare l'attenzione del decisore politico su un interesse che è più finanziario che economico»¹¹⁶. Più in generale, la normativa in questione – salvo qualche isolato riferimento – è quasi del tutto silente rispetto alla necessità di coniugare vincoli di bilancio e garanzia dei diritti, non solo sociali, che trovano protezione giuridica anche nell'ordinamento dell'Unione europea, lasciando, dunque, agli Stati tale difficile opera di bilanciamento¹¹⁷.

Il frequente «utilizzo retorico-persuasivo» delle regole di bilancio, volto a legittimare l'adozione di determinate misure di governo¹¹⁸, non riesce a celare l'assenza di presidi volti ad orientare le decisioni economiche alla realizzazione di un disegno di società, quasi si fosse dinnanzi ad una «sorta di automatismo nel divenire dei processi economici» e il benessere sociale non costituisse, invece, «il risultato di complesse vicende programmatiche riconducibili a puntuali disegni (elaborati in sede politica) finalizzati all'obiettivo di dar corso a “forme di governo” in grado di attuare adeguati meccanismi di protezione collettiva, volte a migliorare il tenore e la qualità della vita dei componenti della società civile»¹¹⁹. Ciò stride *in primis* con l'impianto delineato dai Trattati per cui la politica economica è vista come funzionale alla realizzazione del chiaro disegno politico di cui all'art. 3 TUE.

Come si è visto, un sistema così configurato non ha retto alla prova della pandemia, mostrando i suoi limiti soprattutto con riguardo alla capacità di assicurare la *resilienza* non solo dell'organizzazione sanitaria, ma anche (seppur con diverse intensità) delle economie degli Stati membri.

Ed è proprio l'idea di *resilienza* – intesa nell'accezione di cui al Regolamento RRF quale «capacità di affrontare gli shock (...) in modo equo, sostenibile e inclusivo» (cfr. art. 2, punto 5) – che, a partire dalla pandemia, ha iniziato a fare il proprio ingresso, accanto ai canoni di stabilità, equilibrio e sostenibilità, tra i concetti-chiave della finanza pubblica. Il RRF, che porta il

politica che sostiene la stabilità dell'euro e della nostra Unione nel suo complesso».

¹¹⁶ C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità*, cit., 29 e ss, ove si evidenzia, però, anche la «ritrosia» degli Stati a concedere maggiori spazi all'Unione per quanto concerne le decisioni di spesa, per ragioni essenzialmente legate alle dinamiche interne del consenso.

¹¹⁷ Dermine, P., *The New Economic Governance of the Eurozone – A Rule of Law Analysis*, Cambridge, 2022.

¹¹⁸ Caruso C. – Morvillo M., *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 11-12.

¹¹⁹ Così in Capriglione F. – Sacco Ginevri A., *Politica e finanza nell'Unione Europea. Le ragioni di un difficile incontro*, 2015, Padova, 36.

concetto di resilienza nella propria denominazione, si presenta, allora, come un primo momento di discontinuità, anzitutto, in quanto finanziato anche con debito 'europeo'; in secondo luogo, per i meccanismi di funzionamento, tutti orientati al duplice fine, da una parte, di dotare di un maggiore livello di coerenza le *country specific recommendations*, dall'altra, di canalizzare la spesa verso priorità politiche, individuate a livello europeo.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento per ora temporaneo e – come tale – non ancora integrato appieno nei meccanismi di coordinamento delineati dai Trattati e dal PSC.

Ferma la configurazione attuale della disciplina, rimane, allora, affidato *in toto* agli Stati membri – o meglio ai relativi ordinamenti – il compito di definire adeguati meccanismi per coniugare rispetto dei vincoli di bilancio e disegno valoriale, in termini di diritti e doveri, delineati dal quadro costituzionale.

CAPITOLO 2

I RIFLESSI SUL PIANO DELLA FORMA DI STATO: DALLA STABILITÀ COME CONDIZIONE IMPLICITA ALLA SOSTENIBILITÀ COME DOVERE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 2.1. Premessa al secondo capitolo: un tentativo di tratteggiare i caratteri identitari del modello sociale - 2.2. La stabilità come valore presupposto al disegno costituzionale e l'aggiramento dei canoni di equilibrio - 2.3. Lo Stato sociale e la «riserva del possibile»: il condizionamento finanziario dei diritti - 2.4. L'innesto del principio di equilibrio di bilancio nel disegno costituzionale - 2.5. La costruzione di 'controlimiti' al condizionamento finanziario dei diritti: vincoli di bilancio e posizioni giuridiche soggettive in un inquadramento sistematico - 2.6. Diritti costituzionalmente incompressibili delle generazioni presenti... - 2.7. ...e solidarietà verso le generazioni future - 2.8. Il bilanciamento tra valori ineguali come dovere costituzionale - 2.9. Intermezzo: l'identità regionalista alla prova della crisi - 2.10. Tra forma di Stato e forma di governo: quale effettività per paradigma costituzionale di finanza pubblica?

2.1. Premessa al secondo capitolo: un tentativo di tratteggiare i caratteri identitari del modello sociale

Sin dalla più celebre dottrina tedesca, gli studi giuspubblicistici sulla disciplina di bilancio si sono tradizionalmente incentrati sull'influsso di tale disciplina sulle dinamiche della forma di governo. È solo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso – in parallelo all'arresto causato dalla crisi petrolifera iniziata nel 1973 – che la pressione fiscale ha spinto il dibattito ad occuparsi del *costo* dei pubblici apparati, spostando quindi la riflessione degli studiosi anche al piano della forma di Stato¹²⁰.

¹²⁰ In Luciani M., *Costituzione e bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in: *Astrid rassegna*, 3/2013, si invita espressamente a considerare i piani complementari di forma di Stato e forma di Governo. L'approccio è recentemente ripreso in Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, lettera 2/2023*, 1, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/), per cui

La ricerca di soluzioni all'espansione smisurata della spesa pubblica a quel tempo si è fermata, però, al piano teorico e, anzi, l'introduzione della legge finanziaria ad opera della l. 5 agosto 1978, n. 468 ha favorito l'aggravamento dei (limitati) presidi costituzionali esistenti, uno fra tutti quello relativo alla natura formale della legge di approvazione del bilancio.

Lo sviluppo del costituzionalismo finanziario europeo – il cui impianto normativo è stato illustrato nel capitolo che precede – ha limitato le possibilità di ricorso all'indebitamento e, al contempo, imposto un controllo (come si è visto, essenzialmente quantitativo) della spesa pubblica, mettendo potenzialmente a rischio i fondamenti identitari del modello sociale. L'implementazione di politiche di *austerity* ha finito per traslare la riflessione sulle priorità dello Stato dal piano del dibattito politico anche quello del controllo di costituzionalità, mettendo – per la prima volta nella storia degli ordinamenti europei – le Corti dinanzi alla necessità di offrire un adeguato scrutinio circa il rispetto dei diritti sociali sanciti nelle costituzioni, sullo sfondo una crisi debitoria paragonabile alla Grande depressione del '29.

L'introduzione di espliciti vincoli alle decisioni di bilancio – lungi dal potersi derubricare a questione meramente contabile – ha messo, allora, in luce la necessità di uno studio sistematico del rapporto tra risorse e funzioni dello Stato. La realizzazione un determinato disegno valoriale si scontra – sempre, ma in momenti di crisi in maniera più evidente – con la necessità di darvi adeguata e (come si vedrà) sostenibile copertura finanziaria; la scelta in merito a come affrontare tale limitazione attiene ai rapporti tra il potere pubblico e soggetti che a tale potere sono sottoposti ed è, dunque, un tema di forma di Stato¹²¹.

Il modello delineato dalla Costituzione italiana rispecchia, come noto, non solo le istanze legate all'allargamento generale del suffragio, ma anche la volontà di porsi in netta cesura rispetto alla dittatura fascista e, con essa, a quel liberalismo di matrice ottocentesca, su cui aveva trovato terreno fertile

attraverso la decisione di bilancio si mettono alla prova molteplici meccanismi di funzionamento sia della forma di governo parlamentare (ossia chi decide sulla finanza pubblica e come si decide) e della forma di stato (per il nesso tra scelte sull'allocazione delle risorse ed effettività dei diritti fondamentali).

¹²¹ Sul punto, Holmes S. – Sunstein C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Cagliari, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000. Ci si riferisce alla forma di Stato nella sua duplice accezione che guarda ai rapporti tra elementi costitutivi dello Stato e, in particolare, tra potere e popolo e tra articolazioni territoriali del potere. Questo secondo capitolo è dedicato alla prima delle due accezioni; sulla seconda ci si soffermerà, invece, nel terzo capitolo.

la dittatura stessa. Il contenuto *sociale* nella Costituzione si discosta da quello delle costituzioni brevi, nella parte in cui delinea chiaramente un «contenuto sociale positivo», volto a «regolare quell'insieme di rapporti (sociali) secondo un indirizzo interventista, anziché secondo un indirizzo puramente astensionistico», estendendo la propria sfera d'azione al «sistema di relazioni sociali che di fatto condizionano la libertà dei cittadini» e adoperandosi «attivamente per modificare, limitare ed orientare in un certo senso l'influenza di tale sistema»¹²².

Accanto alle garanzie tipiche delle carte liberali, la Costituzione ha disegnato un'ampia ed eterogenea categoria di posizioni giuridiche soggettive catalogate appunto fra i «rapporti etico sociali», a diverso titolo, ricollegabili al fondamentale principio di eguaglianza sostanziale¹²³. Tali rapporti – il diritto al lavoro, come mezzo principale per assicurarsi un'esistenza dignitosa, (art. 4), il diritto all'assistenza ed alla previdenza (art. 38), il diritto alla salute (art. 32), il diritto all'istruzione (art. 34), il diritto a partecipare alla vita politica con il voto (art. 48) – sono concepiti come indivisibili dai diritti di libertà ed al pari inviolabili, tant'è che la tradizionale separazione fra le due categorie appare del tutto sfumata, rendendo più appropriato – oltre che più in linea con il principio personalista – riferirsi generalmente ai diritti della persona¹²⁴.

¹²² Cfr., Crisafulli V., *Costituzione e protezione sociale* (1950), ora in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, 2015, Napoli, 250-254. L'opera è ripresa anche da Chessa O., *La Costituzione della moneta*, cit., 18-20, Sempre sull'elemento *sociale* in Costituzione, si evidenzia (16-17) come nella Parte I l'aggettivo «sociale» compaia ben dodici volte: nelle «formazioni sociali» di cui all'art. 2, oltre che nei «doveri di solidarietà economica e sociale» di cui al medesimo articolo; nelle «condizioni personali e sociali», negli «ostacoli di ordine economico e sociale» e nella «effettiva partecipazione (...) all'organizzazione politica, economica e sociale» di cui all'art. 3; nell'«utilità sociale», quale limite all'iniziativa economica privata, nei «fini sociali» delle attività economiche (sia pubbliche che private), oltre che nella «funzione sociale» della proprietà (artt. 41 e 42); negli «equi rapporti sociali», nella «funzione sociale della cooperazione» e nella «elevazione economica e sociale del lavoro» (artt. 44, 45 e 46). Si sottolinea, inoltre, che l'aggettivo cui più frequentemente sia associata è «economico/economica», quasi vi fosse una «connessione logica e causale» tra sviluppo economico e istanze di natura sociale.

¹²³ Al ruolo del principio di eguaglianza sostanziale di pietra d'angolo della costruzione costituzionale dello Stato sociale si riferiva già Mortati C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I., Bologna, 1975, 9 ss. Senza pretese di completezza, si rimanda agli studi di Caravita B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002; Giorgis A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

¹²⁴ D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, cit., 23 e ss. Sul punto, pare corretto richiamare anche Luciani M., *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/1994, 565, ove si osserva come oramai: «Che un diritto sia considerato "sociale" ovvero "di libertà" dipende dunque dalla sua storia (...)» essendo «all'interno di ciascun diritto, che si deve cogliere la differenza tra le varie componenti, evidenziando in che misura e in che modo esso richieda vere e proprie prestazioni, ovvero semplici astensioni pubbliche». A tal proposito, sempre Luciani M., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in Catelani E. – Cerrina Feroni G. – Grisolia M. C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di*

In una prospettiva che vede «la liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali» quale presupposto per consentire «l'effettivo godimento dei diritti civili e politici» (Corte costituzionale, sentenza n. 286 del 1987), soprattutto attraverso la lente della presente trattazione, non ha senso distinguere diritti sociali 'a'-aspettative positive (di prestazione) e diritti individuali 'di'-aspettative negative (di non lesione). Infatti, «tutti i diritti implicano obblighi e questi esistono davvero solo se ci sono i mezzi per costringere i destinatari all'adempimento»: anche le c.d. libertà negative 'costano' – e dunque, richiedono un impegno in termini di bilancio – dipendendo dall'esistenza di un'organizzazione necessaria ed idonea ad assicurarne il godimento¹²⁵. Per questo, «diritti civili e sociali» sono significativamente

organizzazione sanitaria a confronto, Torino, 2011, 13-14, cita l'eloquente esempio del diritto alla salute. Esso è percepito come diritto sociale a prestazione, solo in quanto la sua più evidente forma fenomenica quella del diritto alle cure, e in particolare alle cure gratuite, ma ha in realtà una struttura ben più complessa: al nucleo di diritto a prestazione, si aggiungono situazioni soggettive con la struttura tipica dei diritti di libertà, nel diritto a non farsi curare, oppure nella cosiddetta libertà di cura. Qualificare il diritto alla salute come diritto sociale, secondo l'autore, alluderebbe essenzialmente. Per altro verso, l'autore pone (correttamente) l'attenzione su un punto: se è vero che il diritto alle cure si esplica in una pretesa ad una prestazione materiale, ciò non significa che si debba necessariamente assumere che tale pretesa sia costosa per le finanze pubbliche, se si considera che la prestazione sanitaria può essere erogata tanto dal circuito pubblico, quanto dal circuito privato.

¹²⁵ Si rimanda ancora a Holmes S. – Sunstein C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, cit., 46, ma anche alla già citata opera di D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 28, nonché Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XI, Roma, 1989, 29; Salazar C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000, 12. Ampia è anche la dottrina di segno contrario, che insiste sulla tradizionale distinzione tra libertà e diritti, tra cui *ex multis* Corso G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Roma, 2014, 276-277. Secondo l'autore, punto comune ad entrambe le categorie sarebbe il soggetto obbligato, lo Stato, tenuto a non interferire, di fronte a una libertà negativa (personale, di manifestazione del pensiero, religiosa, domiciliare, di corrispondenza ecc.), obbligato a rendere una prestazione, quando il privato fa valere un diritto sociale. La differenza sarebbe, invece, semplice: i diritti sociali hanno un costo, i diritti di libertà non costano non hanno un costo per lo Stato che li rispetti. Ad arricchimento del dibattito, utile la precisazione di Morana D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 3, per cui – acclarato che ogni diritto, o meglio «ogni forma di organizzazione sociale che pretenda di garantire plurime aspettative individuali» 'costa' - occorre considerare che non tutti i diritti 'costano' in termini di incidenza delle risorse rispetto alla relativa effettività dei diritti, perché diverso è il *proprium* strutturale di ciascuno di essi. Il "costo" delle libertà coincide con quello delle garanzie di sistema, ad es. la protezione giudiziaria, molte delle quali si attivano solo al momento della violazione. Viceversa, il diritto sociale avrebbe un costo anche quando viene soddisfatto. Queste ultime ricostruzioni – pur condivisibili da un punto di vista teorico – si scontrano, a parere di chi scrive, con un dato pratico. Il fatto il diritto di libertà si possa esercitare senza potenzialmente alcun onere per l'erario non toglie che, anche in via meramente precauzionale, lo Stato debba mettere in atto e organizzare il relativo sistema di garanzie, sistema che (come è evidente) non può essere arrangiato nel momento in cui si verifici una violazione. Orbene, tale sistema ha un suo 'costo', che è, comunque, a carico del bilancio dello Stato, esattamente al pari di quello per le prestazioni sanitarie previdenziali, ecc.

accostati nell'individuare la competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni – a carico degli apparati pubblici – che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale¹²⁶.

Si ha ben presente che rispetto a quanto sopra la dottrina sia del tutto divisa, perciò – pur non condividendo tale impostazione – talune delle citazioni riportate nel seguito si riferiscono unicamente ai diritti sociali.

Pacifico è, invece, che, se i diritti di libertà spettano all'uomo in quanto tale, i diritti sociali possano fare a capo anche solo a sottoclassi di individui o cittadini, individuate sulla base di una condizione momentanea o permanente (sesso, età, disoccupazione, invalidità, etc.), sicché in competizione tra loro per l'assegnazione risorse necessarie a soddisfarli¹²⁷. Le soluzioni proposte dalla Costituzione dinnanzi ai conflitti tipici della società moderna appaiono di apertura, più che di composizione, nell'assunto che: *«se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»*, da qui la necessità di *«un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»* (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

È, quindi, fuori dalla Costituzione che tale bilanciamento può prendere forma, con la definizione del contenuto di ciascuna prestazione, ma anche della relativa copertura finanziaria: spetta, quindi, al legislatore individuare la consistenza di ciascun diritto nel tempo, condizionando – stante la strutturale limitatezza delle risorse disponibili – gli altri¹²⁸.

Ciò non equivale ad abbandonare i diritti al potere legislativo, la cui discrezionalità non attiene certamente l'an, ma solamente le modalità in cui sono organizzate le prestazioni necessarie: se *«solo il legislatore è [...] costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato»* è indubbio il potere della Corte costituzionale di intervenire per assicurare *«la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, [...] al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti»* (Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998). Sia che il c.d. metodo della gradualità faccia riferimento ad *«una condizione intrinseca di*

¹²⁶ Art. 117, comma 2, lett. m).

¹²⁷ Corso G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., 278.

¹²⁸ Corso G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., 278.

variabilità del grado di realizzazione» o, invece, ad «attuazione parziale di obiettivi che la Costituzione consente di perseguire in termini più avanzati e pieni», non v'è, infatti, dubbio in merito alla portata prescrittiva anche di quelle norme costituzionali dal contenuto più marcatamente programmatico, non potendosi certo ignorare che tali norme impongano comunque «il raggiungimento di risultati materiali, la soddisfazione di esigenze di fatto e perciò lo svolgimento di attività legislativa o esecutiva, adeguantesi, secondo la mutevolezza delle circostanze, al raggiungimento del fine»¹²⁹. Fermo tale obbligo di risultato, la Costituzione non specifica come reperire le risorse necessarie all'assolvimento dei compiti assegnati alla Repubblica, dovendo il legislatore svolgere l'opera – essenziale all'effettiva esistenza e tenuta del modello sociale – di traduzione dei bisogni in prestazioni, cui assicurare adeguata copertura in termini organizzativo-finanziari.

2.2. La stabilità come valore presupposto al disegno costituzionale e l'aggiornamento dei canoni di equilibrio

Comprendere l'impatto del costituzionalismo finanziario europeo sul disegno di forma di Stato, delineato dai Costituenti, richiede di muovere dal testo originario di quella cui ci si può riferire come “Costituzione finanziaria”¹³⁰.

Le disposizioni rilevanti sono *in primis* l'art. 47, in materia di tutela del risparmio e del credito, poi il già citato art. 53, sul concorso dei cittadini alla spesa pubblica, e, infine, l'art. 81, dedicato proprio al bilancio dello Stato. Salvo una recente riscoperta, l'art. 47 è stato solo rarissimamente considerato nella sua valenza anche pubblicistica¹³¹. L'art. 53 stabilisce un *dovere* dei

¹²⁹ Si tratta del celebre insegnamento di Crisafulli V., *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, come ripreso da Esposito C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 14.

¹³⁰ Si preferisce, in questa sede, focalizzarsi sugli obiettivi di finanza pubblica delineati dal testo originario della Costituzione. Ciò importa non riferirsi al concetto più ampio di *costituzione economica*, intesa come il complesso delle norme costituzionale di disciplina dell'economia, cui la dottrina si è ampiamente dedicata. Si vedano, senza alcuna pretesa di completezza gli studi di Cassese S. (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2012; Cocozza F., *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, in *Diritto dell'economia*, 1992, 71 e ss.; Di Plinio G., *Costituzione e scienza economica*, in *Working papers UDA-DSG*, n. 3/2011; Luciani M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, Torino, 1990; Pinelli C. – Treu T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010; Rescigno G. U., *Costituzione economica*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, 2011.

¹³¹ Ad esempio, in Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, cit., ove si riprende la tesi di Merusi F., *Commento sub art. 47 Cost.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, 167, per cui l'art. 47 imporrebbe un divieto di politiche

cittadini, ma, al contempo, l'utilizzo del verbo «*concorrere*» già chiarisce come il ricorso a tasse e imposte non possa costituire l'unica fonte di finanziamento della spesa pubblica. Si è guardato, allora, soprattutto all'art. 81, divenuto da subito il punto focale dell'attenzione degli studiosi quanto al bilancio dello Stato.

La discussione in Assemblea Costituente sul punto non fu particolarmente accesa e, anzi, l'articolo fu approvato rapidamente. Si veniva – occorre ricordarlo – dall'esperienza liberale, con spesa pubblica limitata, ma soprattutto l'idea di una legge di bilancio puramente formale, che si limitasse a rappresentare decisioni di entrata e di spesa già assunte. Il dibattito si concentrò soprattutto sull'iniziativa di spesa, correlata all'iniziativa legislativa, con la radicale proposta di Einaudi di escludere che il singolo parlamentare potesse presentare proposte di legge che impattassero sul bilancio dello Stato¹³². A riguardo, l'art. 26 del progetto di Costituzione, discusso nella seduta della II Sottocommissione 20 dicembre del 1946, fu il riflesso di una soluzione più permissiva, ma senz'altro mirata a responsabilizzare il singolo parlamentare, prevedendo che ciascuna iniziativa di spesa dovesse indicare «*i mezzi per farvi fronte*»¹³³. Solo nella stesura definitiva del progetto, la regola fu accostata al testo dell'art. 77, oggetto di redazione nella seduta del 21

inflazionistiche, nell'assunto che una certa stabilità nel valore della moneta costituirebbe il presupposto per l'effettività di tutta una serie di prerogative costituzionali, *in primis* ad esempio l'art. 36, quanto alla necessità che la retribuzione conservi il proprio valore d'acquisto. Sul ruolo dell'art. 47, in Losurdo F., *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2017, 104-105, si riprendono a ragione i lavori dell'Assemblea costituente del 19 maggio 1947, in cui si trattò espressamente il tema della stabilità della lira, con la proposta dell'on. Quinteri di inserire nell'art. 44 (ora, appunto, il 47) l'inciso la «*Repubblica tutela il valore della moneta nazionale*» o, ancor più esplicitamente con riferimento ai debiti dello Stato, quella dell'on. Persico: «*ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile*».

¹³² Le trascrizioni stenografiche delle sedute sono disponibili nel Portale storico della Camera dei deputati. Sui lavori preparatori dell'art. 81, si vedano Bartole S., voce *Art. 81*, in Branca G (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, 197 e ss.; Degni M., *La decisione di bilancio nel Sistema maggioritario, Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, 2005, 98 e ss.; Lupo N., voce *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, in Bifulco R. – Celotto. A. – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Artt. 55-100, Torino, 2006, 1579-1614. Si rimanda, altresì, a Camera dei deputati, *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 Cost.*, pubblicato sul sito della Camera dei Deputati.

¹³³ Punto di partenza fu il testo presentato dall'on. Mortati - «*I progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi necessari per coprire la spesa corrispondente*» – che ottenne l'appoggio dell'on. Vanoni, che rilevò come nella legge sulla contabilità ci fosse già una regola analoga. Proprio dalla formulazione di tale regola prese le mosse il testo, proposto dall'on. Bozzi, poi confluito nel progetto di Costituzione: il testo: «*Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse*» divenne, nell'art. 26 del progetto di Costituzione: «*Nelle proposte che importino nuove o maggiori spese, e nelle leggi che le approvano, devono essere indicate i mezzi per farvi fronte*».

dicembre 1946, dedicato al bilancio dello Stato¹³⁴.

I principi di cui agli originari comma 3 – «*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.*» – e comma 4 dell'art. 81 Cost. – «*Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.*» – non nacquero, dunque, per essere letti congiuntamente. Ciononostante, il combinato disposto di dette disposizioni subì, sin dall'entrata in vigore della Costituzione, «*una continua torsione dovuta allo scontro tra due contrapposte esigenze*», l'una quella «*di trovare in Costituzione la prescrizione di vincoli e limiti quantitativi alla politica di finanza pubblica*», l'altra quella volta alla «*conformazione dei processi decisionali di determinazione di tale politica*»¹³⁵.

La configurazione originaria dell'art. 81 nella Costituzione del 1948 – due commi procedurali, seguiti dal divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio e dalla regola di copertura finanziaria – ha reso proprio quest'ultima regola l'unico appiglio per sindacare la conformità costituzionale delle scelte contabili. La relativa violazione, tuttavia, ha inizialmente faticato ad imporsi quale oggetto di controllo in via incidentale, proprio perché le possibilità di applicare in giudizio di leggi prive di copertura, ma attributive di benefici o risorse apparivano (ed appaiono ancor oggi) piuttosto ridotte, a causa della comprensibile difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione. La circostanza è stata a ragione attribuita al peculiare carattere del principio in questione, la cui violazione solo eccezionalmente può essere rilevata da un *quivis de populo*, attenendo piuttosto alle attribuzioni dei diversi organi e poteri chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme finanziarie: secondo le circostanze, la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Governo, o anche il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi¹³⁶. Ma è proprio tale peculiarità a

¹³⁴ L'articolo del progetto di Costituzione fu discusso, poi, nella seduta del 17 ottobre 1947, nella formulazione: «*Le Camere approvano ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.*»; «*L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi.*»; «*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.*»; «*In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicate i mezzi per farvi fronte.*». Quanto alla permanenza di queste ultime due regole, fu un fervido sostenitore il Presidente della Commissione per la Costituzione, l'on. Ruini, per cui il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio avrebbe costituito una norma di correttezza contabile.

¹³⁵ Questa la ricostruzione in Brancasi A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G. M. – Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2011, 10.

¹³⁶ Il riferimento è, per tutti, a Onida V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'articolo 81, u.c. della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'8 e il 9 novembre 1991,

rendere lo studio delle sentenze sulle violazioni della regola di copertura finanziaria un complemento essenziale nell'esame delle regole sul bilancio dello Stato.

Anzitutto, la Corte ha avuto un ruolo fondamentale nell'interpretazione delle regole di cui all'originario art. 81. La dottrina, sin dai primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ne proponeva, infatti, due letture diverse e, soprattutto, dai risvolti pratici significativamente divergenti.

Secondo la prima, le suddette disposizioni – contemplando una legge di bilancio solo formale e sottoponendo *ogni altra legge* alla regola di copertura finanziaria – avrebbero imposto il pareggio sostanziale e impedito il ricorso all'indebitamento, quale mezzo di copertura della spesa. Ciò veniva giustificato con l'impossibilità tecnica di annoverare l'indebitamento tra i «mezzi» di copertura. Secondo tale impostazione, infatti, l'indebitamento avrebbe dovuto considerarsi piuttosto come una spesa (in termini di interessi), pur diluita in più annualità; la decisione di accedervi, pertanto, avrebbe dovuto essere a sua volta finanziariamente coperta. Tale interpretazione si è rivelata, però, minoritaria¹³⁷.

1993, 19 e ss., in cui si è riconosciuto ai giudizi sull'articolo 81 il carattere di conflitto di attribuzione *sui generis* su un atto legislativo. L'osservazione viene ripresa in Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 2 e ss., ove si evidenzia come fossero così sfuggite al sindacato di legittimità costituzionale una serie di leggi aventi effetti e riflessi finanziari, in quanto di esse non si faceva applicazione in giudizio. Nella medesima sede, si rileva come nel 2012, delle 316 pronunce complessivamente emesse dalla Corte costituzionale in riferimento all'articolo 81 della Costituzione, meno di un terzo originasse da giudizi sollevati in via incidentale.

¹³⁷ Tale interpretazione, seppur minoritaria, conta sostenitori più che illustri, uno fra tutti Luigi Einaudi, che, in *Sulla regolazione degli oneri da ammasso*, in *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), Id. (a cura di), Torino, 1956, 204-206, configura l'art. 81, comma quarto, Cost. quale «*baluardo rigoroso ed efficace*» (206), volto ad evitare che il Parlamento comprometta l'equilibrio dei conti assicurato dal Governo nella redazione dei bilanci. Secondo Einaudi, la ricostruzione si scontrava, però, già con la realtà politica per cui il pareggio veniva considerato alla stregua di un «*compito ansioso*» (207), soprattutto innanzi alla «*creazione dell'idolo del disavanzo*». Può ricollegarsi a questa corrente anche Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit* (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivoecchi), in *Nomos*, n. 3/2008, 17-74, nella versione pubblicata online (Microsoft Word - Costituzione_e_Bilancio_dello_stato__7_settembre__2009_1.doc (associazioneideicostituzionalisti.it), 15 e ss., per cui: «è altamente probabile che nell'opinione della maggioranza dei nostri costituenti (certo con ampio, forte dissenso a sinistra) l'art. 81 consacrasse [...] nientemeno che il classico principio liberale del pareggio di bilancio. [...] Si era appena usciti da una guerra che aveva massacrato i bilanci (e violentato la lira): occorreva prima di tutto restituire agli italiani il senso della sicurezza. In sostanza, la maggioranza dei costituenti era pronta su questo punto a gestire lo stato 'sociale' con uno strumento collaudato dell'era precedente, il quale, con la sua rigidità, garantiva almeno dai rischi di avventati esperimenti». Con riferimento a questa corrente dottrinale, si vedano, oltre a Id., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2003, 97 e ss; Id., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*,

È prevalsa – come si accennava – la tesi che ha preso le mosse dalla celebre sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966. Pur dando atto di «*discussioni e contrasti che non si possono dire, non già conclusi, ma nemmeno sopiti*», oltre che di una prassi legislativa «*affatto consolidata*», in tal sede, la Corte ha proposto per la prima volta un'interpretazione «*estensiva*» del precetto costituzionale, configurandolo alla stregua di uno dei «*limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa*»¹³⁸.

Sul legame tra i commi terzo e quarto dell'originario art. 81 si è

in *Amministrazione in cammino*, 2005; Forte C., *La riforma del bilancio in Parlamento*, Napoli, 1992, 107 e ss.; Gianniti L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in www.astrid-online.it.

¹³⁸ Il giudizio *a quo* riguardava l'impugnazione di un decreto con cui il Prefetto di Ravenna aveva autorizzato occupazione temporanea in favore dell'A.N.A.S. di taluni terreni, occorrenti per la costruzione di una variante alla strada statale "Adriatica", sulla base degli artt. 1 e 4 della legge 13 agosto 1959, n. 904. In particolare, secondo la ricorrente, l'art. 1 della legge – per cui «*per l'attuazione (...) della parte più urgente del programma di sistemazione, miglioramento e adeguamento delle strade statali rientranti fra gli itinerari internazionali e le arterie di grande circolazione, è autorizzata la spesa complessiva di 200 miliardi di lire da erogare, con corrispondenti stanziamenti per ciascun esercizio, in dieci esercizi finanziari, in ragione di 20 miliardi di lire dal 1960-61 al 1969-70*» – avrebbe eluso, con il rinvio agli esercizi finanziari futuri, l'obbligo imposto al legislatore dal quarto comma dell'art. 81, per cui «*ogni (...) legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*». L'art. 4, invece – autorizzando l'iscrizione delle somme previste nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici fino alla concorrenza di lire 200 miliardi, ripartite negli esercizi finanziari indicati – avrebbe violato, al contempo, il terzo comma del citato art. 81, consentendo di stabilire nuove spese con una legge che, per sua natura, è una legge di bilancio, e l'art. 72, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la legge in questione era stata approvata non già con la procedura normale di esame e di approvazione prevista dall'ultimo comma dell'art. 72 appunto per le leggi di approvazione di bilanci e consuntivi, ma mediante la procedura in commissione. Dinanzi ad un simile quesito, la Corte, ferma nel ritenere che un'interpretazione dell'obbligo di copertura al solo esercizio in corso si sarebbe ridotta ad una vanificazione dell'obbligo stesso, sostenne che il legame tra tale obbligo e la regola per cui «*con la legge di approvazione del bilancio non si possono statuire nuovi tributi e nuove spese*» importa semplicemente che una nuova o maggiore spesa per la quale non risultava indicati i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Già in tal sede, si tracciava in maniera limpida la distinzione il concetto statico di 'pareggio' e quello dinamico di 'equilibrio', che emerge nella definizione della portata dell'obbligo di copertura della spesa. Solo riguardo all'esercizio in corso – per il quale l'equilibrio, che non esclude «*ovviamente*» l'ipotesi di un disavanzo, è già stato consacrato con l'approvazione del Parlamento – esso deve essere osservato dal legislatore «*con puntualità rigorosa*». Per spese riferite agli esercizi futuri, rispetto ai quali la legge di spesa si pone come semplice autorizzazione al Governo, che, nella predisposizione del bilancio, può scegliere che le spese siano possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, «*quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio*».

soffermato, quasi parallelamente, anche il celebre studio sulle *«leggi di spesa nella Costituzione»* di Valerio Onida, per cui – anche alla luce della collocazione nella sezione dedicata alla formazione delle leggi – l’obbligo di copertura avrebbe dovuto ricollegarsi allo scopo di *«conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l’entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili»*. Secondo l’autore, ciò permetterebbe di comprendere perché l’obbligo di copertura riguardasse *«ogni altra legge»*, diversa dalla legge di bilancio: al momento dell’approvazione di tale legge, il legislatore è nella posizione di avere contezza dell’ammontare complessivo delle spese e delle entrate e si assume, perciò, sia consapevole delle implicazioni finanziarie delle proprie decisioni¹³⁹.

Ma a prescindere da tali divergenze, il tratto comune alle due possibili letture del testo costituzionale originario – equilibrio sostanziale, da una parte, e *«tendenziale conseguimento dell’equilibrio tra le entrate e la spesa»*, dall’altra – è che un qualche equilibrio dovesse pur sempre essere assicurato, nell’assunto che la stabilità macroeconomica del sistema-Stato costituisse il presupposto necessario alla realizzazione del disegno costituzionale¹⁴⁰. Ciononostante, l’assenza di dirimenti appigli letterali ha permesso una *«forzatura del quadro costituzionale»*, sicché la sua (pur labile) portata prescrittiva è stata, negli anni, del tutto ignorata¹⁴¹.

Come si vedrà, la prassi ha portato, infatti, non solo ad uno smisurato ricorso al debito, ma anche all’aggiramento del dogma della legge di approvazione del bilancio come legge formale – con cui *«non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»* – inizialmente rimarcato anche dalla Corte

¹³⁹ Così in Onida V., *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., 450 e ss.

¹⁴⁰ Il dato comune alle due letture è il rifiuto a una formula numerica, che secondo i Costituenti avrebbe portato *«il rischio di indiscriminata compressione dei diritti fondamentali a causa delle limitazioni di bilancio»*, sicché essi *«consapevolmente, rifuggirono da ogni dogmatismo e rifiutarono di conformare la Costituzione ad una specifica premessa di teoria economica»*, così in Luciani M., *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 13-16, che riprende Bartole S., *Articolo 81*, cit., 198.

¹⁴¹ Questa l’espressione in Brancasi A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 11, per cui la configurazione di un obbligo di pareggio di bilancio sarebbe stata una forzatura, in quanto *«giustificava la sottrazione del bilancio all’obbligo di copertura configurandolo alla stregua di un atto meramente ricettizio di decisioni già prese dalle leggi di spesa e da esse coperte. In questo modo restava senza spiegazione il procedimento aggravato previsto per l’approvazione della legge di bilancio che, tra le altre cose, non può avvenire in commissione»*. Quasi in opposizione alla lettura ‘storica’ di Bognetti (di cui alla nota che precede), l’autore ricorda come *«fin dal primo esercizio successivo alla Costituzione il bilancio fu talmente poco ricettizio di decisioni già prese che vi furono iscritti i fondi speciali destinati a fornire la copertura alle leggi da adottare in corso di esercizio»*.

costituzionale¹⁴². D'altro canto, l'introduzione della legge finanziaria, quale legge sostanziale da accostare alla legge di approvazione del bilancio di previsione, poi sostituita dalla legge di stabilità, rispondeva *in primis* alla fondamentale esigenza di concentrazione temporale nella programmazione della gestione finanziaria annuale¹⁴³.

In definitiva, l'andamento dei conti pubblici nei decenni antecedenti l'introduzione delle regole europee, di cui si è trattato nel capitolo che precede, ha dimostrato come l'originario art. 81 della Costituzione si sia rivelato uno strumento del tutto inidoneo a garantire anche il «*tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa*». Non è un caso che – prima della l. cost. 1/2012 – tutte le commissioni bicamerali incaricate di redigere disegni di riforma del testo costituzionale si siano soffermate su tale criticità del testo originario dell'art. 81¹⁴⁴.

¹⁴² Ci si riferisce alla sentenza n. 7 del 1959. Il giudizio *quo* riguardava una legge regionale, concernente la sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali, Società per azioni. Secondo la Provincia di Bolzano, la legge impugnata avrebbe presentato carattere di legge di bilancio in doppio senso: in quanto avrebbe portato variazioni al bilancio della Regione per il 1958, in cui non erano previste la spesa di 300 milioni e l'accensione d'un mutuo di pari importo, e in quanto avrebbe impegnato i bilanci 1959 e 1960 e dal 1959 al 1968, rispettivamente per le rimanenti rate della sottoscrizione delle obbligazioni e per le annualità del mutuo. Nonostante ciò, la legge non avrebbe contenuto alcuna disposizione che potesse essere interpretata come autorizzazione a rendere operanti preesistenti facoltà di spesa della Regione. Il giudizio divenne l'occasione per la Corte di affermare la natura formale della legge di bilancio, in quanto legge «*che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti [...] diversi da quelli preesistenti alla legge stessa*». Da tale considerazione, si sarebbe ricavato il corollario della funzione puramente *autorizzativa* di tale legge, che avrebbe legittimato l'esercizio di facoltà di spesa o di riscossione già previste da leggi preesistenti.

¹⁴³ La legge finanziaria è stata introdotta dall'art. 11 della l. 5 agosto 1978, n. 468, che prevedeva: « (...) il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di "legge finanziaria" con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale». La legge finanziaria avrebbe dovuto indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, concorrendo tale ammontare «*con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale*». Sulla legge finanziaria, si vedano Allegretti U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971; Bognetti G., *Costituzione e bilancio*, cit., 22, che definisce la legge finanziaria «*lex in fraudem constitutionis*»; Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; Vegas G., *Il bilancio pubblico*, cit., 205-227; De Ioanna P., *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituzioni*, 2010, 61; Verzichelli L., *La legge finanziaria*, Bologna, 1999. Con la l. 196/2009, la legge finanziaria è stata sostituita dalla legge di stabilità (art. 11). I contenuti della legge di stabilità sono stati fatti confluire, poi, nella legge di bilancio ad opera della l. 163/2016.

¹⁴⁴ Sulle proposte di revisione dell'art. 81, si veda il documento della Camera dei Deputati, Servizio Studi – Affari costituzionali, *Le fiscal rules e il principio del pareggio' di bilancio*, *Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e 1a e 5a del Senato*, n. 267, 10 agosto 2011, online: [Camera dei deputati Dossier AC0684](#). Già la Commissione Bozzi (1985)

2.3. Lo Stato sociale e la «riserva del possibile»: il condizionamento finanziario dei diritti

Si è accennato come il parametro procedurale flessibile di cui all'originario art. 81 abbia consentito la costruzione di uno Stato sociale *incondizionato*¹⁴⁵. Lo dimostra la ricostruzione dell'andamento di spesa pubblica e debito pubblico, che il nostro Paese ha sperimentato ancora prima dell'avvento della Costituzione.

Lo Stato italiano nasce indebitato: nel 1861 il neonato Regno d'Italia introdusse, infatti, il Gran libro del debito pubblico del Regno, con cui disponeva l'unificazione dei debiti contratti dagli Stati preunitari¹⁴⁶. Se nel 1870, la spesa pubblica rappresentava il 13,7% del PIL, salito al 31,1% nel 1937, tra il 1960 e il 2012 la medesima percentuale saliva dal 30,1% al 51,2%, con un picco nel 1990 del 53%¹⁴⁷. Se il debito pubblico si aggirava intorno al 40% del PIL nel 1861, per poi più che duplicare con la totale unificazione del Regno e raggiungere il picco assoluto del 160% dopo la Prima Guerra Mondiale, da dopo il secondo conflitto sino al 2011, la percentuale quintuplicava, dal 20% circa al 100%, con un massimo di circa il 120% in corrispondenza della stipula del Trattato di Maastricht¹⁴⁸.

aveva proposto una formulazione per cui nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie, con previsione del voto palese per le variazioni di entrate o di spese; seguiva il testo della Commissione De Mita-Iotti (1993), che proponeva l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio, limitato però alla parte corrente, esplicitando l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti all'indebitamento fissati in bilancio; è la Commissione d'Alema (1997) a proporre la costituzionalizzazione della c.d. *golden rule*, per cui il ricorso all'indebitamento sarebbe stato consentito – a meno di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali – solo per finanziare spese di investimento

¹⁴⁵ Di Stato sociale «*incondizionato*» si parla in Losurdo F., *Lo stato sociale condizionato*, cit., 107.

¹⁴⁶ Si veda il paragrafo dedicato a «*Debito pubblico e forma di Stato*» di Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. 86-87, in cui si evidenzia come sia tipico degli Stati federali che alla nascita di uno Stato centrale si ricolleggi l'unificazione dei debiti degli enti federati. In tal sede, si cita l'esempio degli Stati Uniti, rimandando a Garber P. M., *Alexander Hamilton's Market-Based Debt Reduction Plan*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1991, 79 e ss.; Gunter F. R., *Thomas Jefferson on the Repudiation of Public Debt*, in *Constitutional Political Economy*, 1991, 283 e ss. ma anche Saitto F., *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2013, 641 e ss.

¹⁴⁷ I dati sono estratti da Vegas G., *Il bilancio pubblico*, cit., 98, che a sua volta riprende Tanzi V. – Schuknecht L., *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, 2007.

¹⁴⁸ Marro E., *Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia*, in: *Il Sole 24 Ore*, 21

La stessa Corte costituzionale, se, da un lato, ha stigmatizzato «*la tendenza del Parlamento a battere le vie di sempre*» senza «*muovere alla ricerca di “ricchezze novelle”*» (sentenza n. 141 del 1980), dall'altro, ha fatto largo uso delle sentenze c.d. additive di prestazione, tanto che in dottrina si produsse un vivace dibattito sulla problematica dell'assoggettabilità all'obbligo di copertura finanziaria anche di simili pronunce¹⁴⁹.

In parallelo, dagli anni Settanta del secolo scorso – con ogni probabilità come riflesso della già citata crisi petrolifera – la necessità di salvaguardare, o anche solo tenere in considerazione, quell'obiettivo di garantire un «*tendenziale*» equilibrio fra entrate e spese ha iniziato insistentemente a fare il proprio ingresso nel bilanciamento fra valori costituzionali. È con riferimento ad una serie di provvedimenti legislativi sui trattamenti pensionistici, che si è enunciata esplicitamente la necessità di un contemperamento tra esigenze di tutela dei lavoratori e «*disponibilità finanziarie*» (sentenza n. 128 del 1973)¹⁵⁰.

ottobre 2018, che riprende dati di Banca d'Italia.

¹⁴⁹ Il tema è ben ricostruito nell'opera di Scagliarini S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra governo, parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, 35 ss., in cui si ricostruiscono le tre correnti dottrinali sul punto. La prima, per cui vi sarebbe un divieto di adottare simili pronunce per la Consulta, che non potrebbe provvedere alla copertura finanziaria né ritenersi al contempo svincolata dal rispetto di tale regola (che è tenuta ad applicare come parametro di costituzionalità. Tra i sostenitori, si citano Cerri A., *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 630; Manetti M., *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, 2349; Zorzi Giustiniani A., *Una nuova sentenza «additiva di prestazione»*, in *Giurisprudenza italiana*, 1988, I, 23 ss. La seconda, per cui sarebbe necessario distinguere tra spese derivanti direttamente dall'attuazione di precetti costituzionali e spese aggiuntive ricavate a seguito di un giudizio di ragionevolezza derivante dall'applicazione dell'art. 3 Cost.; per quest'ultima evenienza la normativa di risulta violerebbe comunque la regola di cui all'art. 81 Cost. Questa la corrente di pensiero di Sorace D., *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Cost.*, in *Foro italiano*, 1984, I, 48 ss.; Sorace D. – Torricelli A., *La tutela degli interessi tra Corte costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte costituzionale che comportano nuove o maggiori spese*, in Cammelli M. (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, 1984, 353 ss. La terza, che ritiene l'articolo 81 una regola rivolta al solo legislatore. Questa è, senz'altro la corrente maggioritaria, per cui si citano, tra gli altri, Mortati C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970, V, 174 ss.; Elia L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, 312 ss.; Colapietro C., *Le pronunce “erogatorie” della Corte costituzionale e il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le “additive di prestazione” sono per loro natura esenti da vincoli e limiti dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, I, 1256. Peraltro, a giudizio di chi scrive, quest'ultima tesi è quella maggiormente in linea con il dibattito in Assemblea Costituente sulla regola di copertura finanziaria. Come evidenzia, poi, l'autore che la Corte non sia destinataria di tale regola non significa che essa debba non curarsi degli effetti finanziari delle proprie sentenze, avendo comunque (come si vedrà) la Corte la possibilità, ad esempio, di disporre l'efficacia solo *ex nunc*.

¹⁵⁰ Direttamente ricollegabili alla menzionata sentenza n. 128 del 1973 – per cui «*al legislatore ordinario spetta ed è riservato il compito di determinare, con una razionale considerazione delle esigenze*

Si tratta, a ben vedere, dell'idea, oggetto di più approfondito riconoscimento da parte della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, per cui lo Stato avrebbe dovuto sottostare alla «riserva del possibile» (*Vorbehalt des Möglichen*), potendo garantire solo quanto ciascun individuo «può pretendere ragionevolmente dalla società»¹⁵¹.

La consapevolezza che è andata via via consolidandosi è che esiste «il limite delle risorse disponibili» (sentenza n. 99 del 1995), sicché si è esplicitata l'esigenza di effettuare anche «valutazioni di ordine finanziario» (sentenza n. 119 del 1991), a fronte di «esigenze di contenimento della spesa pubblica» definite come «inderogabili» (sentenza n. 417 del 1996). Ciò perché «in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria» (sentenza n. 99 del 1995), essendo tali obiettivi ricollegabili sempre all'esigenza «di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese» (sentenza n. 384 del 1991)¹⁵². «Non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza»; «è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni» (sentenza n. 356 del 1992): non è pensabile, in altre parole, la costruzione di uno Stato

di vita dei lavoratori e delle effettive disponibilità finanziarie, l'ammontare delle prestazioni e di modificarne la misura allo scopo di rendere sempre attuale e costante il rapporto tra i termini che dovessero subire variazioni. – sono le sentenze nn. 180 del 1982, 300 del 1985, 173 del 1986, 531 del 1988, 822 del 1988.

¹⁵¹ Questo a partire dalla sentenza del 3 agosto 1972, sulla previsione di un numero massimo di studenti per i corsi di medicina di alcune normative substatali. A riguardo, si veda Sandri A., *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in *Rivista telematica del gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012. Una limitazione in questi termini all'ampliamento potenzialmente illimitato del raggio d'azione dello Stato sociale è stata, poi, ripresa anche con riferimento all'istituzione di scuole integrate per studenti disabili e non disabili (BVerfGE 99, 41), alla previsione di rette per gli asili comunali proporzionali al reddito delle famiglie (sentenza del 10 marzo 1998), all'obbligo di pagamento di contributi previdenziali previsto in misura analoga per i lavoratori con o senza figli a carico (sentenza del 4 aprile 2001).

¹⁵² La pronuncia è perfettamente in linea, peraltro, con la più volte citata n. 1 del 1966. L'elusione dell'obbligo di copertura finanziaria, tramite la mera autorizzazione a iscrivere nel bilancio entrate destinate essere contemplate negli stati di previsione relativi ad esercizi futuri e perciò incerte ed eventuali, avrebbe avuto effetti perturbanti proprio sulla necessità di garantire, in un'ottica di lungo periodo, quell'equilibrio tendenziale del bilancio, cui si riferiva sempre la sentenza n. 1 del 1966. Una simile possibilità era stata ritenuta ammissibile solo per le spese continuative e ricorrenti, per cui l'individuazione della avrebbe potuto essere postergata al momento dell'approvazione del bilancio annuale (cfr. la sentenza n. 16 del 1961). La regola, in base alla quale ciascuna legge che importi nuovi o maggiori oneri debba indicare la spesa massima attesa per ciascuno degli esercizi futuri su cui potrà avere un impatto, è stata poi recepita nell'art. 11-ter, comma 1 della l. 5 agosto 1978, n. 468 e ripresa dall'art. 17, comma 1 della l. 31 dicembre 2009, n. 196.

sociale *incondizionato*; la possibilità di garantire ai cittadini determinate prestazioni è, invece, *condizionata* alle effettive disponibilità finanziarie¹⁵³.

Si deve alla celebre opera di Fabio Merusi¹⁵⁴ – e, nello specifico, alla parte introduttiva dedicata ai caratteri generali del servizio pubblico – la qualificazione dei *diritti* di prestazione non come «*diritti assoluti*», ma come «*diritti finanziariamente condizionati*», la cui fruizione sarebbe, appunto, condizionata al raggiungimento dell'equilibrio tra costi e ricavi¹⁵⁵. La regola, propria della gestione aziendalistica, avrebbe dovuto adattarsi alla «*macroazienda*» Stato, in coerenza con una distinzione netta, (sempre secondo l'autore) a livello costituzionale, tra diritti fondamentali del cittadino – diritti assoluti – e diritti sociali – diritti finanziariamente condizionati – e così tra cittadino e utente¹⁵⁶.

Al *condizionamento finanziario* si riferisce anche la Corte costituzionale, per cui il diritto a ricevere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico, «*al pari di ogni diritto a prestazioni positive*», sarebbe garantito come «*diritto costituzionale condizionato*» all'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto «*dei limiti oggettivi*» che lo stesso legislatore incontra «*in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento*» (sentenza n. 455 del 1990)¹⁵⁷. Inizia a vacillare l'illusione di poter effettivamente assicurare uno Stato sociale incondizionato, nella parte in cui si evidenzia espressamente come «*l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale*» nel Paese si scontri «*ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario*» (sentenza n. 115 del 2005)¹⁵⁸.

Dinnanzi ad una giurisprudenza costituzionale che – pur in assenza di un chiaro obiettivo contabile delineato a livello costituzionale – già aveva più

¹⁵³ Si vedano anche le sentenze nn. 296 del 1993, 222 del 1994, 240 del 1994, 304 del 1994, 99 del 1995, 457 del 1998, 27/1998 e 185/1998

¹⁵⁴ Si fa riferimento a Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

¹⁵⁵ Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, cit., 28 e ss.

¹⁵⁶ Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, cit., 29-30.

¹⁵⁷ La sentenza riprende, fra le altre, la n. 212 del 1983, in cui – fermo che il bene afferente alla salute sia da comprendere «*tra le posizioni soggettive direttamente garantite dalla Costituzione*» – si concede che la relativa tutela possa, «*ove necessario*», incontrare «*limiti oggettivi*» anche nella esigenza della concomitante tutela di altri interessi, sempre costituzionalmente protetti, come l'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione.

¹⁵⁸ In linea è la successiva sentenza n. 432 del 2005. Il passaggio è ripreso testualmente nella sentenza n. 248 del 2011, di poco antecedente la l. cost. 1/2012.

che accennato i limiti di un modello di costruzione dello Stato sociale, con crescita di spesa e debito potenzialmente illimitata; occorre allora domandarsi quale sia stato l'impatto dell'innesto del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione.

2.4. L'innesto del principio di equilibrio di bilancio nel disegno costituzionale

La riforma introdotta con la l. cost. 1/2012 – cui ci si è dedicati nel capitolo che precede – è stata definita «una delle riforme costituzionali più incisive» che la Carta fondamentale abbia sperimentato dalla sua entrata in vigore: si è visto, infatti, come la previsione di vincoli al bilancio di natura non solo procedurale, ma anche sostanziale-contabile fosse estranea, quantomeno alla lettera, della versione originaria dell'art. 81¹⁵⁹.

Lo studio della giurisprudenza costituzionale richiamata nei paragrafi precedenti ha dimostrato, tuttavia, come l'ingresso nell'ordinamento italiano di, pur labili, limiti sostanziali alle decisioni di finanza pubblica sia stato senz'altro più graduale, così ridimensionando l'apporto rivoluzionario – e per certi versi potenzialmente destabilizzante – della riforma. Calate nel contesto storico di riferimento, le pronunce citate possono essere raggruppate in due grandi ondate: la prima, subito dopo la citata crisi petrolifera degli anni Settanta, la seconda, sul principio degli anni Novanta e, quindi, in concomitanza con il delinarsi del progetto europeo di Unione economica e monetaria e dei parametri di Maastricht¹⁶⁰.

Ciò detto, la mera adozione della l. cost. n. 1/2012 – pur applicabile solo a partire dall'esercizio 2014 – ha segnato un'ulteriore fase della giurisprudenza della Corte, in cui alla valorizzazione del ruolo della regola di copertura finanziaria, di cui all'allora vigente art. 81, comma 4 della Costituzione, si è accompagnato un maggiore rigore nella verifica delle operazioni di quantificazione degli oneri e di individuazione delle relative risorse¹⁶¹.

¹⁵⁹ La riforma di cui alla l. cost. 1/2012 è così definita in Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, cit., 4-5

¹⁶⁰ Sulla situazione economico-politica di quegli anni, Saitto F., *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di "frattura": processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2/2019, 141.

¹⁶¹ Una simile scansione della verifica delle operazioni di copertura si ritrova in Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 31 e ss., che riprende la sentenza n. 214 del 2012, in cui la Corte aveva dichiarato fondate le questioni di legittimità

In una fase addirittura antecedente alla conclusione dell'*iter* di approvazione del disegno di revisione costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2012, la Corte è giunta così per la prima volta a dichiarare l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura¹⁶². Seppur non si è mancato di evidenziare il chiaro richiamo ai principi affermati sin dalla già citata sentenza n. 1 del 1966 – in cui pure erano stati posti in stretta connessione copertura finanziaria e equilibrio tendenziale tra le entrate e le spese nel concatenarsi degli esercizi finanziari – è risultata immediatamente evidente la forzatura del dato letterale dell'originario art. 81¹⁶³. Come si è visto, la formulazione del comma 4, prevedendo che «ogni altra spesa» dovesse «indicare i mezzi per farvi fronte» subito dopo il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio, inequivocabilmente escludeva tale legge dall'ambito di applicazione dell'onere copertura finanziaria¹⁶⁴.

Pur a Costituzione immutata, il Giudice delle Leggi ha fatto leva, dunque, sulla «forza espansiva» della disposizione, configurando l'obbligo di copertura quale regola prescrittiva volta al mantenimento dell'equilibrio tendenziale dei bilanci, piuttosto che quale strumento di «conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze

costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento agli articoli 5 e 9, comma 1 – quest'ultimo per come modificato dall'articolo 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, recante «Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35» – della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, recante «Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della “Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza” come ente di diritto pubblico», dichiarando in via consequenziale l'illegittimità dell'intero testo delle citate leggi regionali n. 35 e n. 50 del 2011. Nello specifico, le due norme citate avevano per oggetto rispettivamente le fonti di finanziamento della Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, e le procedure di reclutamento del personale.

¹⁶² A tal riguardo in Rivosecchi G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2012, si evidenzia come una significativa apertura si fosse registrata già con la sentenza n. 213 del 2008, con la quale la Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21, recante «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006». Nella medesima sede, si citano quali ulteriori precedenti le sentenze nn. 359 del 2007 e 386 del 2008.

¹⁶³ Così in Buzzacchi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?* in *Rivista AIC*, 4/2012, 8.

¹⁶⁴ Sul tema si veda Brancasi A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit. La tendenza anticipatoria rispetto all'entrata in vigore della riforma costituzionale si evidenzia già in Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 5 e ss.

*finanziari»*¹⁶⁵. Lungo il medesimo filone, nella sentenza n. 192 del 2012 la Corte – immediatamente sensibile alla congiuntura economica dell’epoca – sottolineava, al contempo, come «*la cura e il controllo dei risultati finanziari*» dovessero costituire «*oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati*»¹⁶⁶.

In tal modo, si è delineato senza indugi il ruolo dell’obbligo di copertura nel rinnovato contesto costituzionale – pur non ancora formalmente operativo – evidenziando come l’equilibrio di bilancio dovesse realizzarsi attraverso la combinazione di due regole: una regola «*statica*», di parificazione tra le previsioni di entrata e di spesa, e una regola «*dinamica*», che non consente di superare nel corso dell’esercizio gli stanziamenti autorizzati¹⁶⁷. Per altro verso, la giurisprudenza costituzionale – in linea con pronunce parallele di altre Corti europee (su cui ci si soffermerà) – ha dato avvio ad una progressiva valorizzazione della «*ratio di destinare le risorse rese disponibili [...] al bilancio dello Stato per raggiungere, nei tempi previsti, gli obiettivi concordati in sede europea, cioè il pareggio di bilancio e, in particolare, la diminuzione del debito pubblico*»¹⁶⁸. A ciò è corrisposto un più insistente richiamo al limite del condizionamento finanziario nella costruzione dello Stato sociale non solo nelle difese delle parti, ma anche nelle argomentazioni della Corte¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Così in Rivosecchi G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, cit., ove si evidenzia come – trattandosi di una legge regionale – il giudice costituzionale avrebbe potuto, più semplicemente, appellarsi alla consolidata giurisprudenza sulla competenza nazionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

¹⁶⁶ Parte del filone di pronunce intervenute nel biennio 2012-2014, cui si faceva riferimento, è sicuramente la sentenza n. 26/2013, che riprende espressamente la n. 70/2012. Quanto alla sentenza n. 192/2012, in Morgante D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in *federalismi.it*, 9 gennaio 2013, 35, ci si riferisce ad un avvicendamento tra giudice costituzionale e giudice contabile, evidenziando la valorizzazione, da parte della Corte costituzionale della giurisprudenza della Corte dei conti.

¹⁶⁷ In particolare, la Corte ha rilevato come la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), senza la preliminare verifica di sussistenza dell’avanzo, potesse aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Si sarebbe ridotto così il saldo economico – costituito dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa – in misura pari alla risorsa sottratta per la nuova iscrizione nell’esercizio successivo”.

¹⁶⁸ Ci si riferisce, ad esempio, alla sentenza n. 223 del 2012, riguardante il “blocco” dei meccanismi di adeguamento retributivo dei magistrati. In linea è la successiva sentenza n. 310 del 2013, di poco successiva, in merito al blocco retributivo del personale non contrattualizzato della pubblica amministrazione (tra cui i docenti universitari), in cui «*l’evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo*» viene considerata al fine di valutare la ragionevolezza della misura disposta dal legislatore.

¹⁶⁹ Anche recentissimamente, l’Avvocatura dello Stato ha sostenuto che il diritto a

La riforma ha avuto, quindi, l'effetto – pressoché immediato – di consolidare quel limite della «riserva del possibile», cui sottostanno per loro natura le prestazioni statali *che costano*, anche nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assegnati in sede europea. Occorre, allora, chiedersi fino a che punto tale riserva operi o se possano, o meglio debbano, individuarsi una serie di *controlimiti* costituzionali, oltre i quali il *limite* delle risorse disponibili non sia invocabile rispetto all'azione (anche doverosa) dei pubblici poteri. Ciò nell'assunto che «*il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio [...] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*» (Corte costituzionale sentenza 250 del 2013)¹⁷⁰. Lo stesso Merusi, peraltro, riconosceva la necessità di disporre di «*fonti meno rozze della natura delle cose*», atteso che «*le altre regole dovrebbero essere poste*» – o anche ricavate – «*dal diritto positivo*»¹⁷¹.

L'opera è resa più difficile dall'apparente silenzio della Costituzione sul punto, tanto che si è parlato di una «*spensieratezza costituzionale*», nell'aver acconsentito all'incorporazione di norme potenzialmente snaturanti quanto alla capacità della Carta fondamentale di porsi come strumento di integrazione politica e sociale, con ciò intravedendo una conferma di un presunto ruolo subalterno della decisione politica rispetto alla necessità di superare momenti di difficoltà a livello economico¹⁷².

2.5. La costruzione di 'controlimiti' al condizionamento finanziario dei diritti: vincoli di bilancio e posizioni giuridiche soggettive in un inquadramento sistematico

La costruzione di adeguati 'controlimiti' al condizionamento finanziario dei diritti diviene cruciale soprattutto in periodi di crisi economica, in cui esigenze di contenimento della spesa rischiano di indebolire i presidi del modello sociale, proprio nel momento in cui questi sarebbero maggiormente necessari¹⁷³. Ma, anche indipendentemente da contingenze particolari, la

ricevere determinati strumenti assistenziali costituisca un diritto «*finanziariamente condizionato*», «*che impone un bilanciamento tra diritti individuali ed esigenze finanziarie*». Si vedano, a tal proposito, in ordine cronologico, le sentenze nn. 50 del 2019, 146 del 2020, 196 del 2021, 19 del 2022, 34 del 2022.

¹⁷⁰ Questa sentenza è successivamente ripresa dalla sentenza n. 266 del 2013.

¹⁷¹ Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, cit., 33.

¹⁷² Al concetto di «*spensieratezza costituzionale*» si riferisce De Ioanna P., *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 82.

¹⁷³ Si ha presente che l'utilizzo dell'espressione 'controlimiti' sia proprio di un diverso

Costituzione potrebbe ridursi – come si è detto – ad un «*archivio storico-ideale*»¹⁷⁴. Non si tratta di una questione confinabile al solo perimetro di quelli cui tradizionalmente ci si riferisce come diritti sociali. Come visto, anche la garanzia dei c.d. di libertà presuppone l'esistenza di un'organizzazione e, dunque, la disponibilità di risorse finanziarie.

Esempi di sindacato incisivo sulle politiche di *austerity* sono difficili da reperire nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione e ciò essenzialmente in ragione di una serie di limiti strutturali, ricollegabili sia al *locus standi* dei singoli, quali ricorrenti non privilegiati dinnanzi alla Corte, sia alla natura giuridica degli atti eventualmente da contestare, che raramente rientrano tra quelli impugnabili, o ancora all'impossibilità di convenire talune autorità nazionali o europee quali soggetti passivi¹⁷⁵.

Uno sguardo comparato alla giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi con riferimento alle misure adottate già nei primi anni della crisi dei debiti sovrani, dimostra, invece, come le Corti dei Paesi maggiormente toccati dall'emergenza economico-finanziaria si siano immediatamente cimentate in

contesto. Nella materia dei vincoli finanziari, la medesima espressione si ritrova già in Chessa O., *La costituzione della moneta*, cit., laddove un *controlimite* rispetto alle esigenze di bilancio viene principio lavoristico.

¹⁷⁴ Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 21 settembre 2012, 14. Secondo l'autore: «Al fondo, si tratta di stabilire se si danno le condizioni perché la Costituzione preservi, quanto meno in parte, la sua "normatività", senza perciò ridursi alla mera enunciazione di un modello di società e di Stato mai davvero realizzato e forse mai realizzabile».

¹⁷⁵ Una ricostruzione completa del tema si ritrova in Casolari F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerity dell'Unione europea*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 229-254. Rispetto alla posizione giuridica dei singoli, tale contributo prende le mosse dalla celebre sentenza Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *sentenza del 15 luglio 1963, Causa 25/62, Plaumann e co. contro Commissione della Cee*, per cui: «chi non sia destinatario di una decisione» è tenuto a dar prova «che questa [...] lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari». Sul punto, si rimanda alla sentenza del Tribunale, causa T-541/10, *AEDDY e altri*, 27 novembre 2012; T-215/11, *AEDDY e altri*, 27 novembre 2012, su ricorsi presentati da organizzazioni sindacali contro decisioni adottate dal Consiglio nell'ambito di una procedura per disavanzi eccessivi, oltre che alla sentenza del Tribunale, causa T-492/12, *von Storch e altri c. Banca centrale europea*, 10 dicembre 2013, Corte di giustizia, causa C-64/14 P, *von Storch e altri c. Banca centrale europea*, 29 aprile 2015, sul comunicato stampa con il quale la BCE aveva presentato il programma di OMT. Quanto, invece, al tema della natura degli atti controversi o dell'impossibilità di convenire determinati soggetti, l'autore rinviene alcuni esempi di pronunce, in cui la Corte del Lussemburgo non si astiene dal proprio sindacato, facendo applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; si citano, a riguardo, le sentenze della Corte di Giustizia, cause riunite da C-8/15 a C-10/15, *Ledra Advertising Ltd c. Commissione europea e Banca centrale europea*, 20 settembre 2016 e del Tribunale, causa T-531/14, *Leimonía Sotiropoulou e altri c. Consiglio dell'Unione europea*, 3 maggio 2017.

tale opera di individuazione di 'controlimiti'¹⁷⁶.

Celebre è il tentativo del *Tribunal Constitucional* portoghese, in vigore del programma di assistenza del MESF (cui si è fatto accenno nel capitolo precedente)¹⁷⁷. Salva un'iniziale valorizzazione del contesto economico-finanziario di assoluta eccezionalità – che avrebbe legittimato anche riduzioni generalizzate della spesa, in quel caso per i salari dei dipendenti pubblici – nell'ottica di evitare conseguenze sociali addirittura peggiori (sentenza n. 396 del 2011), il *Tribunal* ha immediatamente individuato nei principi di ragionevolezza e razionalità un primo *controlimite* a tagli lineari da parte del legislatore (sentenza n. 353 del 2012)¹⁷⁸. Così, eventuali misure restrittive avrebbero dovuto necessariamente programarsi per una durata temporanea, in modo da non causare un sacrificio *sproporzionato* alle categorie destinatarie (sentenza n. 187 del 2013, come nella successiva sentenza n. 862 dello stesso anno)¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Una interessante panoramica di confronto tra Italia, Spagna e Portogallo è in Fasone C., *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, EUI Working Paper MWP, 25/2014.

¹⁷⁷ Per alcuni contributi sulla giurisprudenza costituzionale portoghese, si vedano Abbiate T., *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova pronuncia in materia di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013; Butturini D., *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 maggio 2013; Fasone C., *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis*, cit., 24 ss.; Machado J. E. M., *The sovereign debt crisis and the Constitution's negative outlook: a Portuguese preliminary assessment*, in *Constitution in the Global Financial Crisis*, Abingdon-on-Thames, 2013; Monteiro Fernandes A., *L'austerità e l'«uguaglianza proporzionale»*. Una sentenza della Corte Costituzionale portoghese, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013; Vagli G., *La legge di riqualificazione dei pubblici dipendenti viene dichiarata incostituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 settembre 2013. Più cauto è stato il *Tribunal Constitucional* spagnolo, in una serie di pronunce, sempre afferenti tagli alla spesa. Ci si riferisce, ad esempio, alle sentenze nn. 85 del 2011, 179 del 2011, 180 del 2011, 8 del 2012, 35 del 2012, 128 del 2011 e 246 del 2012. Nel giudizio di cui alla sentenza n. 113 del 2011, deve, tuttavia, segnalarsi il parere del giudice Eugeni Gay Montalvo, che – pur in accordo con la maggioranza della Corte sulla non rilevanza di una questione riguardante i mutui sulla casa – poneva l'attenzione sulla necessità di assicurare un'adeguata valutazione dei valori costituzionali in gioco.

¹⁷⁸ Si trattava, in tal caso, di una sospensione della tredicesima e della quattordicesima per i dipendenti pubblici contenuta nella legge di bilancio. È da segnalare l'attenzione del *Tribunal Constitucional* alle conseguenze finanziarie della propria pronuncia, nella decisione di sospenderne per l'anno di riferimento proprio alla luce di ragioni di pubblico interesse, dato che la legge di bilancio era già in corso di esecuzione. La scelta di mantenere l'operatività delle previsioni, pur a fronte di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, è stata criticata anche dalla dottrina italiana, in particolare, Picó C. C. G., *Portogallo*, in P. Passaglia (a cura di), *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, *www.cortecostituzionale.it*, dicembre 2014, 68-69.

¹⁷⁹ In questo caso, il *Tribunal Constitucional* decise di non tarare gli effetti temporali della propria decisione, pur a qualche mese dall'adozione della legge di bilancio. È da segnalarsi, in relazione a tale pronuncia, la *dissenting opinion* da parte di cinque giudici, per cui la maggioranza dei colleghi avrebbe travalicato i limiti del sindacato costituzionale, sostenendo che il legislatore

L'esigenza postasi dinnanzi alle Corti era, in definitiva, quella di evitare che alle regole pubblica di derivazione europea venisse attribuito un rango super-costituzionale, tale da farle prevalere su qualsiasi altra disposizione delle Carte fondamentali. In altri termini, occorre riaffermare la corretta direzionalità nel rapporto tra Stato-organizzazione e individui, in cui la opulata gestione del primo è funzionale allo sviluppo dei secondi.

Guardando al caso italiano, è significativa a tal proposito la scelta di inserire – come, peraltro, nel modello francese¹⁸⁰ – il principio di equilibrio nella preesistente disposizione sul bilancio dello Stato, tra le norme dedicate al funzionamento del Parlamento, di cui alla Parte Seconda della Costituzione. Tale collocamento conferma la portata deliberatamente procedurale e, dunque, non certo di rango superiore, ma anzi recessiva rispetto a quella non solo dei principi fondamentali, ma anche dell'intera Parte Prima, dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini. Pur non delineato esplicitamente come, ad esempio, nella chiara formulazione dell'art. 120 TFUE («*Gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea*»), il rapporto strumentale nel binomio tra finanza pubblica e disegno di forma di Stato nella Costituzione rende difficile «*immaginare un bilanciamento tra vincolo di bilancio e diritti sociali, posto che il fine (il soddisfacimento dei diritti della persona) non può essere messo sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)*»¹⁸¹. Vi è chi ha parlato di un bilanciamento «*immaginario*», davanti alla presunta impossibilità di effettuare una valutazione delle scelte del legislatore finalizzate a garantire l'equilibrio finanziario, qualora questo venga inteso come la condizione fondamentale di salvaguardia dello stesso ordinamento costituzionale¹⁸². Più corretto è – anche a parere di chi scrive – riferirsi ad un

avrebbe potuto, o dovuto, adottare altre misure per garantire una riduzione della spesa pubblica.

¹⁸⁰ Nella Costituzione francese, il principio, recepito all'art. 34, commi 5 e 6, è incluso nel Titolo V «*Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*».

¹⁸¹ Così in Luciani M., *Sui diritti sociali*, cit., 56. Sul punto, si rimanda a Carlassare L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2013, 2., per cui le indicazioni ricavabili dal testo costituzionale sarebbero chiare, considerato che l'art. 3, comma 2 – che è collocato tra i «*Principi fondamentali*» – affidando alla Repubblica il compito di «*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale*», «*detta un progetto chiaro ed essenziale, impone una direzione sicura, fissa la trama di fondo su cui poggia l'intero sistema indicandone l'obiettivo primario*».

¹⁸² Palatucci L., *La concezione dei diritti finanziariamente condizionati nel periodo del suo consolidamento: un'inattesa estensione del welfare state costituzionale nel settore sanitario*, in Bin R. – Brunelli G. – Puggiotta A. – Veronesi P. (a cura di), «*Effettività*» e «*seguito*» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 674.

bilanciamento, invece, «ineguale», nell'assunto che «non si dovrebbe bilanciare [...] direttamente fra diritti sociali ed esigenze di bilancio, bensì fra diritti sociali e diritti sociali o comunque fra diritti e diritti»¹⁸³.

In assenza di meccanismi che fungano da contrappeso, assicurando un'adeguata composizione tra vincoli di bilancio e valori identitari del disegno di forma di Stato, lo studio della giurisprudenza costituzionale aiuta a sviscerare i presidi che l'ordinamento comunque appresta – pur nel silenzio della Costituzione – per preservare i cardini dell'identità costituzionale¹⁸⁴.

La Consulta delinea e dà consistenza a una serie di posizioni giuridiche soggettive toccate dalle disposizioni costituzionali in questione, abbracciando anche un orizzonte temporale futuro, in cui si stagliano sia le generazioni non ancora venute ad esistenza, sia quelle attuali in una prospettiva di lungo periodo. Nel «bilanciare tra diritti e diritti: tra i diritti di chi già partecipa al godimento di determinate prestazioni e i diritti di chi ne è escluso, oggi o nelle future generazioni, in nome della solidarietà, collante necessario di ogni comunità politica» (sentenze nn. 10 del 2015 e 18 del 2019); occorre «contemperare i principi e i diritti costituzionali in concreto, tenendo conto di tutte le esigenze in gioco dell'oggi e del domani, assicurando a ciascun valore la massima espansione possibile senza mai sacrificare completamente uno dei termini della questione»; «Si tratta di un'operazione che richiede strumenti decisionali flessibili, che non sacrificino i diritti, ma ne modulino l'effettività in ragione della loro sostenibilità»¹⁸⁵.

Da una parte, vi sono i cittadini attuali – o, nel caso di talune disposizioni costituzionali, più generalmente gli individui – beneficiari di una serie di prestazioni, che dipendono da un apposito apparato organizzativo e, dunque, il reperimento e l'allocazione di risorse sufficienti a farvi fronte. La

¹⁸³ Cfr., Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 13.

¹⁸⁴ Gli studi sul tema sono diversi, anche precedenti la riforma costituzionale. Si vedano Luciani M., *Sui diritti sociali*, cit., 126, ma anche Colapietro C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 370 e ss.; Bifulco D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 175 e ss.; Caretti P., *I diritti fondamentali*, Torino, 2011, 491 e ss. Nell'amplissima letteratura sul tema, sia consentito rinviare anche a Saitto F., «Costituzione finanziaria» ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Rivista AIC*, 1/2017; Pallante F., *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, cit., 2498 e ss.; Morrone A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 79 e ss.; Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013; Scagliarini S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012, 13.

¹⁸⁵ Cartabia M., *La Consulta ai tempi della crisi*, in: *IlSole24Ore*, 29 novembre 2019, ripreso da Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2019, 45.

scelta in merito all'*an* e al *quantum* di tale allocazione incide sui cittadini contribuenti, che possono coincidere (anche solo in parte) con i titolari delle posizioni giuridiche di prestazione. Al contempo, il finanziamento dei bisogni del presente non può compromettere la possibilità che possano soddisfare tali bisogni anche le future generazioni, ferma la difficoltà non solo individuare in maniera univoca tale categoria – che potrebbe includere le stesse generazioni attuali in una prospettiva di lungo periodo – ma anche di configurare meccanismi di azionabilità di qualsiasi posizione giuridica soggettiva, che sia imputabile ai relativi componenti.

Più agevole sembra, allora, constatare che *«la garanzia dei diritti non sta affatto esclusivamente nella possibilità di percorrere la via giurisdizionale, bensì innanzitutto nell'attribuzione di doveri a determinati soggetti, venendo la garanzia secondaria [solo, n.d.a.] a supplire all'eventuale mancanza dell'adempimento primario»*, per spostare l'attenzione dalle posizioni soggettive dei titolari, presenti e futuri, delle prestazioni alla corrispondente posizione di *dovere* in capo alle istituzioni che tali prestazioni dovrebbero garantire¹⁸⁶.

La Corte appare ben consapevole dell'importanza del proprio ruolo, nel fornire una chiave di lettura sistematica, sicché, da un lato, fa ampio ricorso ai propri precedenti in segno di continuità, dall'altro, ripone grande attenzione alle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni, anche in termini di impatto sull'attività delle Istituzioni nazionali e non.

2.6. Diritti costituzionalmente incompressibili delle generazioni presenti...

L'individuazione di 'controlimiti' alla potenziale forza pervasiva dei vincoli di bilancio ha avuto come primo obiettivo quello di delimitare un'area costituzionalmente invalicabile alle esigenze di natura finanziaria.

Già in quel filone di sentenze sul condizionamento finanziario dei diritti – su cui ci si è soffermati nei paragrafi precedenti – si trovano molteplici riferimenti all'idea di uno zoccolo duro delle posizioni giuridiche soggettive, intangibile anche dinnanzi alla necessità di realizzare di un differente valore costituzionale (sentenza n. 304 del 1990). Il *«margine di discrezionalità, anche in*

¹⁸⁶ Non deve dimenticarsi che l'art. 81 è, in effetti, una norma *in primis* volta ad attribuire un dovere in capo allo Stato e all'organizzazione pubblica generale, che semplicemente si aggiunge agli altri compiti che caratterizzano il modello costituzionale. Si rimanda a Pino G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017, 102-103.

relazione alle risorse disponibili» del legislatore avrebbe, così, incontrato un primo limite invalicabile nella necessità di «*garanzia delle esigenze minime di protezione della persona*» (sentenza n. 457 del 1998)¹⁸⁷.

Si è osservato come la varietà di termini con cui la Corte pare richiamarsi al medesimo concetto – «*livello minimo*» (sentenza n. 307 del 1990), «*aspettative comprese nel contenuto minimo*» (sentenza n. 185 del 1995), «*contenuto minimale*» (sentenza n. 307 del 1990), «*livello minimo di tutela necessaria*» (sentenza n. 35 del 1997), «*misura minima essenziale*» (sentenza n. 27 del 1998) o, ancora, «*nucleo irriducibile*» (sentenza n. 148 del 2008) – rischi di ingenerare sovrapposizioni¹⁸⁸.

Ciò avviene, *in primis*, in relazione ai livelli *essenziali* di assistenza (i c.d. LEA)¹⁸⁹. Si è, però, correttamente rilevata la diversa prospettiva cui occorre

¹⁸⁷ In termini analoghi è la sentenza 30 del 2004, per cui il «*ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (...), compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa (...)*» avrebbe incontrato «*il limite, comunque, di assicurare la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona*». Sono richiamate la sentenza n. 119 del 1991, l'ordinanza n. 531 del 2002 e le sentenze nn. 45 del 1998 e 226 del 1993. Lungo la stessa linea, si pongono le sentenze nn. 309 del 1999, 266 del 2000, 509 del 2000, 180 del 2001, 252 del 2001, 148 del 2008. Più di recente, si veda la sentenza n. 80 del 2010. Si parla di «*nucleo irriducibile*» (sentenza n. 269 del 2010) «*del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto*», nell'individuare le prestazioni spettanti allo «*straniero [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona*».

¹⁸⁸ Ci si rifà a quanto illustrato da Castelli L., *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 475-476. In particolare, il «*contenuto minimo essenziale*» (sentenza n. 184 del 1993) del diritto alla tutela della salute è attuato tramite l'esenzione dal pagamento del c.d. ticket sanitario per i pensionati di vecchiaia con redditi inferiori a determinati livelli; le «*aspettative comprese nel contenuto minimo*» (sentenza n. 185 del 1995) comprendono, nei casi di esigenze terapeutiche estreme, impellenti e senza risposte alternative, anche le aspettative scaturenti dalla disciplina della sperimentazione; il «*contenuto minimale*» (sentenza n. 307 del 1990) ne sarebbe leso, invece, nel caso in cui alla persona sottoposto a vaccinazione obbligatoria non venisse assicurato un equo ristoro per l'eventuale danno irreversibile sofferto in conseguenza di tale trattamento sanitario; il «*livello minimo di tutela necessaria dei diritti costituzionali inviolabili alla vita, alla salute, nonché di tutela necessaria della maternità, dell'infanzia e della gioventù*» (sentenza n. 35 del 1997) sarebbe stato reso vano in ragione dell'abrogazione referendaria della legge sull'interruzione volontaria di gravidanza; la «*misura minima essenziale*» (sentenza n. 27 del 1998) ancora del diritto alla salute sarebbe stata violata dalla disciplina che, per il passato, riduceva l'indennizzo per coloro che hanno subito danni derivanti da vaccinazione non obbligatoria del 70 per cento annuo ed escludeva il diritto agli interessi e alla rivalutazione dei ratei arretrati maturati e non riscossi, rendendo così la misura dell'indennizzo stesso; al «*nucleo costituzionale irrinunciabile*» ci si riferisce con riguardo al carattere non di lucro dell'attività degli organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato di cui all'art. 38, comma 4, Cost. (sentenza n. 42 del 2000).

¹⁸⁹ Si vedano Pinelli C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 3/2002, pp. 881-908; Massa Pinto I., *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2001;

guardare ai due concetti: se «*il contenuto essenziale dei diritti costituisce un limite [...] nei confronti della discrezionalità del legislatore, dell'azione delle amministrazioni e dell'esercizio dei poteri privati*», la definizione dei livelli essenziali di assistenza «*è il frutto di decisioni politiche [...] con cui si effettua una ripartizione delle risorse disponibili nelle casse dello Stato erogatore allo scopo di fissare la misura minima di talune prestazioni inerenti a diritti che devono essere garantite indifferentemente sul territorio*»¹⁹⁰. Ciò detto a livello astratto, nulla esclude che, nella pratica e in concomitanza a momenti di crisi, tuttavia, il livello essenziale di prestazione possa coincidere con quello del nucleo essenziale del diritto¹⁹¹.

Un secondo ordine di questioni attiene all'utilizzo fungibile che la Corte fa degli aggettivi «*minimo*» ed «*essenziale*»¹⁹². Quest'ultimo non include la sola tutela minimale, dovendo forse essere inteso non tanto in relazione ai vincoli economico-finanziari, ma «*a obiettivi di benessere e di equità che si collocano su un piano diverso rispetto a quello strettamente finanziario*»¹⁹³. Anche per ciò, è divenuto da subito controverso distinguere tra prestazioni afferenti tale nucleo essenziale e prestazioni, invece, esterne ad esso.

Appurato che la discrezionalità del legislatore nella gestione delle risorse finanziarie «*non ha carattere assoluto e trov(i) un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*», «*già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo*»¹⁹⁴, occorre rivolgersi alla Costituzione per demarcare tale sfera del non decidibile, o meglio, «*del non decidibile che*», rispetto alle limitazioni ai diritti di libertà, e del «*non decidibile che non*», se invece ci si riferisce a prestazioni attinenti ai diritti sociali¹⁹⁵.

La Costituzione, tuttavia, non qualifica espressamente talune pretese

Rossi G. – Benedetti A., *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, 32 ss.

¹⁹⁰ Sul punto, Lamberti A., *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 23 febbraio 2022, 213, che riprende D. Messineo, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, pp. 274-275.

¹⁹¹ Ciolli I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012, 15.

¹⁹² Castelli L., *Alla ricerca del "limite dei limiti"*, cit., 478.

¹⁹³ Ciolli I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, cit., 15, ma anche Balduzzi R., *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in Barberis G. – Lavanda I. – Rampa G. – Soro B. (a cura di), *La politica economica tra mercati e regole*, Soveria Mannelli, 2005, 49 ss.

¹⁹⁴ Così in Carlassare L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., 8-9.

¹⁹⁵ Sul punto, si rimanda a Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. I, Napoli, 2007, 822, che, riprendendo il modello di Alexy R., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, si riferisce alla categoria dei «*diritti fondamentali sociali*» e al problema del loro bilanciamento con altre libertà, per cui si fa leva, ai fini della loro soddisfazione, sui doveri universali di cui all'art. 2 Cost.

come essenziali e ciò «anziché costituire una caratteristica negativa del nostro ordinamento, va positivamente apprezzata», perché «implica (almeno in teoria!) che il legislatore ordinario non è autorizzato a distinguere ciò che è essenziale da ciò che non è essenziale nel contenuto di un diritto costituzionalmente riconosciuto»¹⁹⁶.

Un «problema ineludibile del costituzionalismo contemporaneo», che origina «dal rapporto, e dalla tensione, fra Costituzione come norma superiore che riconosce i diritti, e legge quale “atto politico della maggioranza”»¹⁹⁷, rischia così di tradursi un’operazione che sconta di rilevanti elementi di relatività, tacciata addirittura di essere impossibile: «in presenza di risorse (inevitabilmente) scarse, e in un contesto culturale eterogeneo nel quale, talvolta, ci sono opinioni differenti anche su che cosa debba (in un determinato momento) considerarsi necessario avere per condurre una vita dignitosa, distinguere nell’ambito del contenuto di ogni diritto costituzionale ciò che deve considerarsi essenziale e ciò che può considerarsi, per così dire, accidentale è, infatti, un’operazione caratterizzata da un elevato tasso di discrezionalità (e forse anche di arbitrarietà)»¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Cfr., Pace A., *La garanzia dei diritti fondamentali nell’ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici «comuni»*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, 110. Sul punto, in Massa Pinto I., *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali*, cit., si evidenzia come consentire al legislatore di distinguere «ciò che è essenziale da ciò che essenziale non è» comporterebbe «il reale pericolo di scivolamenti verso il basso delle discipline attuative delle disposizioni costituzionali di principio che sanciscono i diritti fondamentali». Per altro verso, dal punto di vista soggettivo, sarebbero proprio gli organi politici «i titolari del potere di decisione, caso per caso, circa i livelli essenziali inviolabili». In definitiva: «a dispetto del suo significato retorico, la clausola della garanzia del contenuto essenziale non riuscirebbe a fungere da limite all’arbitrio delle maggioranze. Essa sembrerebbe piuttosto un corollario di una concezione recessiva della Costituzione, perché svaluterebbe le potenzialità espansive dei significati dei testi costituzionali». Sul punto, Messineo D., *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, spec. 201 ss.; Pizzolato F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004, 118-119, o sempre Massa Pinto I., *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1312.

¹⁹⁷ Cfr., Chessa O., *Brevi note sul «contenuto essenziale» (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, in Pitruzzella G. – Teresi F. – Verde G. (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000, 293.

¹⁹⁸ Cfr., Giorgis A., *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all’uguaglianza distributiva*, in D’Aloia A. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, 121. Come si può agevolmente immaginare, sono molti i casi pratici, presentatisi all’attenzione della Corte, in cui è stato necessario effettuare – o meglio verificare – valutazioni in merito all’esclusione di talune provvidenze da tale nucleo essenziale garantito dalla Costituzione e, perciò, intoccabile. Sia consentito rimandare all’esempio, di cui si è trattato in Roma M., *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, 3 giugno 2022. Nelle recenti sentenze nn. 19 del 2022 e 34 del 2022, la Corte si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni disciplinanti i requisiti di accesso a due strumenti assistenziali per molti versi sovrapponibili – rispettivamente i c.d. reddito di cittadinanza e reddito di inclusione – a seguito di due analoghi giudizi *a quibus*: due cittadine straniere vedono rigettarsi la domanda di accesso rispettivamente al reddito di cittadinanza e al reddito di inclusione, per carenza del permesso di soggiorno di

Il dato comune è che quelle che la dottrina identifica come «*priorità costituzionali*»¹⁹⁹ si identificano nei «*diritti fondamentali sociali minimi*», quindi, ad esempio nei diritti a condizioni minime di esistenza, a una semplice abitazione, all'istruzione scolastica, alla formazione professionale e a uno standard minimale di assistenza medica²⁰⁰. La Corte stessa ha di recente ribadito che: «*resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla "sopravvivenza dignitosa" e al "minimo vitale"*» (sentenze nn. 19 del 2022 e 34 del 2022).

Fermi tali (non banali) elementi di criticità, lo studio delle pronunce degli anni successivi alla l. cost. 1/2012, sino ad oggi, dimostra inequivocabilmente come l'introduzione dei vincoli di bilancio abbia reso la difesa della Corte più serrata, nei termini di cui si dirà.

L'atteggiamento difensivo rispetto alle riduzioni di spesa è evoluto, infatti, in un'affermazione in positivo, nell'assunto che l'effettività del disegno

lungo periodo, ed impugnano il rifiuto, denunciando il carattere discriminatorio del requisito richiesto. In tali circostanze, la Corte ha valorizzato la funzione della singola provvidenza, che assume valore qualificante, per cui è necessario «*accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico "assegno" che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto*». In relazione, nello specifico, al reddito di cittadinanza, la Corte ha osservato che il beneficio «*pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale*». Diversa era stata la posizione della Corte nella sua precedente sentenza n. 187/2010, in cui aveva dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale formulate rispetto all'assegno sociale, considerato un'erogazione destinata, non già ad integrare il minor reddito in relazione alle condizioni soggettive e alle diminuite capacità di guadagno, ma a fornire un sostentamento: «*in linea, evidentemente, con i principi di inderogabile solidarietà sociale [...] che non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso status di cittadino o di straniero*». L'indennità di frequenza – destinata a soddisfare non solo i bisogni connessi alla perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma anche esigenze formative e di assistenza – avrebbe potuto, quindi, iscriversi nel novero delle provvidenze «*polifunzionali*», sicché il condizionamento, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, avrebbe finito per determinare, per un periodo minimo di cinque anni (i.e. il periodo necessario al rilascio della carta), una vanificazione della misura, incompatibile non soltanto con le esigenze di «*effettività*» e di soddisfacimento, che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione.

¹⁹⁹ Il riferimento è diverse opere, tra cui il contributo Carlassare L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., in cui già nel titolo le «*priorità costituzionali*» sono accostate al controllo sulla destinazione delle risorse.

²⁰⁰ Cfr., l'opera di Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., 543, che riprende il modello di Alexy R., *Teoria dei diritti fondamentali*, cit.

costituzionale dovesse ricollegarsi direttamente alla predisposizione di un adeguato finanziamento, finanziamento da cui *in primis* dipende la corretta ed efficace erogazione delle prestazioni da parte dello Stato.

In questo senso, se (come detto) la mera entrata in vigore della riforma ha intensificato il sindacato sulla copertura finanziaria delle leggi, ciò ha riguardato, anzitutto, l'adeguatezza della stima degli oneri degli interventi legislativi, cui assegnare le risorse.

Da un primo punto di vista, la Corte ha stigmatizzato così il ricorso a iniziative legislative, per cui la previsione degli oneri risultava palesemente insufficiente – eloquentemente definite *«leggi-proclama»* – perciò pericolose non solo per l'equilibrio di bilancio, ma anche per i meccanismi di controllo democratico sulle decisioni di spesa²⁰¹. D'altro canto, anziché limitarsi ad arginare la progressiva sottrazione di risorse, evitando che i tagli alla spesa limitino il richiamato *«nucleo essenziale»* del diritto, la Corte afferma espressamente come *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»* (sentenza n. 275 del 2016), ma anzi il relativo finanziamento debba essere *«programmato, corretto e aggiornato»* (sentenza n. 62 del 2020). La constatazione dell'esistenza di condizionamenti, dovuti alla scarsità delle risorse, rende cruciale che quelle disponibili siano indirizzate, in via prioritaria, alla realizzazione di fini determinati, per cui vi è necessità di *«certezza delle disponibilità finanziarie»* (sentenza n. 192 del 2017)²⁰².

Così, l'ingresso di vincoli sostanziali alle decisioni di spesa, da un lato, ha prevedibilmente intensificato l'attenzione sulle tematiche finanziarie, dall'altro, ha segnato l'emergere di una consapevolezza circa l'importanza della corretta assegnazione delle risorse *limitate* disponibili, nell'assunto che la garanzia dei diritti si ricollegli in prima battuta alla certezza di adeguate disponibilità finanziarie, la cui entità non può essere lasciata incerta nell'*an* e nel *quantum*.

In tal modo, il rischio di un indebolimento, a fronte dei nuovi vincoli di bilancio, di alcuni tratti identitari del modello sociale ha rappresentato l'occasione per un'esplicita affermazione della corretta direzionalità nel

²⁰¹ L'espressione si rinviene nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla celebre sent. n. 184 del 2016.

²⁰² L'approccio è in linea con quello della Corte costituzionale portoghese, che si riferisce a un *«núcleo essencial da existência mínima»* (cfr., sentenza n. 187 del 2013).

rapporto tra organizzazione e tutela dei diritti, riassunta nella celebre statuizione, per cui: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016)²⁰³.

2.7. ...e solidarietà verso le generazioni future

A prescindere dal contesto storico-economico in cui gli specifici imperativi costituzionali di cui si discute sono stati introdotti, non v'è dubbio che l'esigenza di disporre di conti pubblici sani non possa ricollegarsi solo alla mera necessità di preservare l'Unione economica e monetaria, costituendo tale esigenza il presupposto sia di esistenza sia di mantenimento del modello di Stato sociale.

Se – come si è visto – occorre garantire un adeguato finanziamento alle prestazioni indirizzate ai cittadini attuali, è vero che ciò non può compromettere la possibilità che anche le generazioni future possano veder finanziate in maniera sufficiente le medesime prestazioni o altre, che si dovessero rendere necessarie. In questa prospettiva, la decisione di bilancio è chiamata a garantire la *stabilità* del livello di vita di una comunità nel tempo e ad assicurare che la qualità del medesimo sia *sostenibile* negli anni a venire.

Si comprende, allora, perché, in molte delle disposizioni che hanno occupato il primo capitolo della presente trattazione, si sia mutuato dal diritto ambientale – soprattutto di matrice internazionalistica – l'utilizzo dell'aggettivo *sostenibile*, inteso come ciò che «*meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*»²⁰⁴. Si tratta, a ben vedere, di un

²⁰³ In commento, si vedano tra i tanti gli studi di Apostoli A., *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; Furno E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 1/2017, 105 e ss.; Madau L., «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», in *Osservatorio AIC*, 2017; Longo A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, 17 maggio 2017; Cabazzi R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 2017; Ardizzone L. – Di Maria R., *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali*, 2017, 173 e ss.

²⁰⁴ Si tratta della definizione inclusa nel rapporto intitolato «*Our Common Future*» del 1987, la World Commission on Environment and Development. Sul principio di sostenibilità, si vedano Barral V., *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 23., n. 2/2012, 380; Bosselmann K.,

concetto di equità intragenerazionale e intergenerazionale, comunque, legato a quell'ambizione di *stabilità* nel tempo del disegno di forma di Stato, propria di ogni costituzione rigida; ciononostante, nella Carta costituzionale italiana, l'unico esplicito riferimento a simili istanze è stato introdotto solo con la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che ha inserito, tra i principi fondamentali, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «*anche nell'interesse delle future generazioni*»²⁰⁵. Ma se anche nella giurisprudenza costituzionale, le future generazioni sono evocate in maniera preponderante nel riferirsi alla tutela dell'ambiente, la dottrina non ha mancato di cimentarsi nell'individuazione di una serie – per la verità piuttosto ampia – di riferimenti impliciti²⁰⁶.

Questo a cominciare dalla nozione di «*popolo*», di cui all'art. 1, non potendo «*l'esercizio delle prerogative sovrane [...] farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni 'contingenti' dei soli cittadini-elettori; «la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose», infatti «finirebbe per contraddire quella stessa nozione di 'popolo' [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità*»²⁰⁷.

The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance, Routledge, London-New York, 2008, 27; Weiss E. B., *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, Vol. 8, n. 1/1992, 18-19.

²⁰⁵ La riforma ha modificato anche l'art. 41, Cost., stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente. Sul punto, si vedano Bartolucci L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "esplicitamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2022; Bifulco R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022. Secondo Rescigno F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2022, 4, «*l'aspetto decisamente meno convincente è il richiamo "anche nell'interesse delle future generazioni?"*», «*un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso?*».

²⁰⁶ Da ultima, può citarsi la sentenza n. 24 del 2022, in cui si enuncia la necessità di una «*valutazione comparativa di contrapposti interessi, quello generale alla salvaguardia del paesaggio, anche a tutela delle generazioni future, e quello individuale e imprenditoriale allo sviluppo degli insediamenti turistici*» (enfasi aggiunta). O ancora la sentenza n. 228 del 2022, in cui si sostiene come la «*dichiarata connotazione dei domini collettivi come "comproprietà inter-generazionale"*» ne mostrerebbe la «*chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni*». Più in particolare, l'interesse delle future generazioni viene evocato, nelle sentenze nn. 46 del 2021 e 237 del 2020 in relazione all'esauribilità delle risorse naturali. Alle «*aspettative*» e ai «*diritti*» delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale, ci si riferisce anche nella sentenza n. 93 del 2017, laddove la tutela dell'ambiente viene posta alla base della scelta delle tipologie dei costi che la tariffa del servizio idrico ambientale è diretta a recuperare (analogamente, nelle sentenze nn. 63 del 2013, 142 del 2010, 29 del 2010, 246 del 2009). Sempre la tutela dei beni paesaggistico-ambientali viene inserita, nell'ordinanza n. 46 del 2001, «*tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future*». Le sentenze nn. 419 del 1996 e 259 del 1996 includono, invece, l'integrità del patrimonio ambientale fra i «*valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future)*», infine.

²⁰⁷ Questa la lettura in Porena D., *Il principio della sostenibilità*, Torino, 2017, 163 ss.

Allo stesso modo, l'art. 2, nel *riconoscere* i diritti «*inviolabili*» dell'uomo, fa proprie concezioni giusnaturalistiche, per cui tali diritti, proprio in quanto «*inviolabili*» devono essere *riconosciuti* anche in una prospettiva futura e, dunque, essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato²⁰⁸. Anche l'adempimento al dovere di solidarietà non può che contemplarsi nella sua accezione più piena, anche come solidarietà intragenerazionale e intergenerazionale²⁰⁹.

La stessa versione originaria dell'art. 9, comma 2 – una delle disposizioni toccate, come visto, dalla recente riforma – proponeva una visione necessariamente intertemporale, sancendo il compito della Repubblica di tutelare «*il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

O, ancora, gli artt. 11 e 117, quali clausole di apertura all'ordinamento dell'Unione, fanno da apripista ai principi sulla solidarietà fra generazioni disseminati nei Trattati e nelle fonti europee di pari rango. Basti, qui, citare l'art. 3, per cui l'Unione «*promuove [...] la solidarietà tra le generazioni*», o il preambolo della Carta dei diritti fondamentali, per cui il godimento dei diritti ivi previsti «*fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future*».

Ma anche guardando alle regole oggetto della presente trattazione, è già la relazione illustrativa alla l. cost. 1/2012 a tracciare una linea di connessione con il principio di sostenibilità, laddove riporta che: «*la collocazione più appropriata del principio del pareggio di bilancio [sarebbe stata, n.d.a.] nell'ambito dell'articolo 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici*», atteso che tale principio, al pari delle disposizioni contenute negli attuali due commi della disposizione, avrebbe trovato la sua base «*nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio*».

Lo stretto legame tra regole di bilancio ed equità intergenerazionale viene posto in evidenza dalla giurisprudenza costituzionale, in tema di piani di riequilibrio finanziario degli enti territoriali. Prevedere un'eccessiva

²⁰⁸ Cfr. Porena D., *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., 155 ss.

²⁰⁹ La allora Presidente della Corte Costituzionale, Marta Cartabia, ha evidenziato la necessità di «*bilanciare tra diritti e diritti: tra i diritti di chi già partecipa al godimento di determinate prestazioni e i diritti di chi ne è escluso, oggi o nelle future generazioni*» proprio «*in nome della solidarietà, collante necessario di ogni comunità politica*» (con richiamo alle sentenze della Corte nn. 10 del 2015 e 18 del 2019), cfr., Cartabia M., *La Consulta ai tempi della crisi*, in: *ILSole24Ore*, 29 novembre 2019, ripreso da Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2019, 45.

estensione dell'arco temporale di efficacia tali piani, infatti, non solo sottrarrebbe gli amministratori al vaglio di responsabilità politica, ma si porrebbe anche in contrasto con *«il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato»*. Rilevata la pericolosità di squilibri a livello di finanza pubblica allargata e della conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive penalizzanti soprattutto per fasce deboli della popolazione, la Corte ha sottolineato come il principio di equità intergenerazionale richieda *«di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»*. Tra le *«future generazioni»*, spicca una considerazione particolare per i futuri amministratori, che, dinnanzi ad una procedura di risanamento procrastinata in modo irragionevole, si troverebbero a svolgere il loro mandato con *«gravose “eredità”»*²¹⁰ (sentenza n. 18 del 2019). Lungo la stessa linea di ragionamento, meccanismi di manipolazione del deficit che consentissero di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare il risultato di amministrazione sono stati ritenuti contrari agli artt. 81, 97, primo comma, e all'art. 119, sesto comma, Cost. sempre *«sotto il profilo dell'equità intergenerazionale»* (sentenza n. 115 del 2020)²¹¹.

Ma a prescindere da tale (piuttosto frequente) evocazione, la posizione giuridica soggettiva – ammesso che di posizione giuridica soggettiva sia corretto parlare – delle generazioni future non ha assunto, almeno nella giurisprudenza costituzionale, chiari connotati. L'opacità sul punto è chiara da una ricerca anche solo testuale: talvolta, le pretese delle generazioni future

²¹⁰ In commento alla sentenza, si vedano Saitta A., *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale e democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2019, 216 ss.; nonché Boggero G., *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1° aprile 2019.

²¹¹ La pronuncia fa proprio il monito di cui alla già citata sentenza n. 18 del 2019, laddove pone l'attenzione sull'intrinseca pericolosità di *«soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio [...] La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore»*. Lungo la stessa linea si pone la sentenza n. 80 del 2021. L'argomentazione è ripresa, poi, nella sentenza n. 235 del 2021, in cui la Corte ritiene costituzionalmente illegittima la norma della regione Abruzzo, che consentiva l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati.

vengono incluse indistintamente tra «*le aspettative e i diritti*» (sentenza n. 93 del 2017, in materia di integrità del patrimonio ambientale), altre volte, genericamente ricondotte al valore dell'equità intergenerazionale, tra i «*valori fondamentali dell'uomo*» (sentenze nn. 259 del 1996 e 419 del 1996, sull'utilizzo delle risorse idriche), altre volte ancora, l'attenzione è spostata sul «*dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future*» (sentenza n. 18 del 2019, sui disavanzi di bilanci)²¹². È forse quest'ultima ricostruzione in termini di dovere a sembrare più in linea con le disposizioni costituzionali sopracitate, che a ben vedere – ogni qualvolta si riferiscono (esplicitamente o implicitamente) alle generazioni future – lo fanno enunciando un dovere in capo alle istituzioni statali, per cui indirettamente alle generazioni presenti. «*La Repubblica*» «*richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», «*[t]utela l'ambiente*», «*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*», ecc.²¹³.

Si è correttamente osservato che «*attribuire doveri a qualcuno vuol dire anche riconoscere diritti a qualcun altro, anche a soggetti non ancora esistenti, prescindendo dunque da una qualche attività o azione che essi debbano svolgere per essere riconosciuti come titolari dei diritti medesimi*»²¹⁴. Sofferinarsi sul *diritto alla sostenibilità* in capo alle generazioni future rischia, invece, di condurre ad una non utile «*ricaduta nell'astrattezza*» e ciò per molteplici ordini ragioni²¹⁵. Oltre le difficoltà di

²¹² Cfr., Zagrebelsky G., *Senza adulti*, Torino, 2016, 90-91, ove si sostiene che – perché si possa parlare di diritti in senso giuridico – devono ricorrere cumulativamente due condizioni: «*a) che vi siano individuabili e individuati 'portatori' dell'interesse a far valere il diritto in questione; b) che vi sia un'istanza di natura giudiziaria, cioè vincolata all'applicazione degli strumenti necessari a eseguire coercitivamente le proprie decisioni*». La letteratura scientifica su cosa possa fondare l'esistenza giuridica di un diritto è ampia e risale sin a Bobbio N., *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in *L'età dei diritti*, a cura di Id., Torino, 1990, 16, per cui: «*il problema di fondo relative ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello di proteggerli*».

²¹³ La medesima impostazione si ritrova nelle fonti dell'Unione europea. Il Preambolo del TUE esplicita la determinazione a «*promuovere il progresso economico e sociale (...), tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile*», del tutto analoga quella presente sempre nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poi ripresa e ampliata al successivo art. 3, per cui l'Unione «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata*». Come visto, sempre il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali riconosce chiaramente come il godimento dei diritti contemplati dalla Carta stessa faccia sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri «*come pure della comunità umana e delle generazioni future*».

²¹⁴ Cfr., Greco T., *Da dove vengono i diritti delle generazioni future*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, 2018, 1, 259.

²¹⁵ L'espressione tra virgolette è di Rodotà S., *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012, 175. Sul tema, cfr., Palombella G., *Ragioni di Giustizia, diritti e generazioni future*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 3-28; Orestano R., *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, II, 1960,

natura concettuale, legate *in primis* all'individuazione non-univoca dei possibili titolari, del tutto indeterminati e indeterminabili, vi è l'impossibilità logica di configurare meccanismi di azionabilità di tale posizione giuridica soggettiva. Focalizzarsi sulla dimensione della responsabilità politica ha l'indubbio vantaggio di spostare l'attenzione su soggetti attualmente esistenti e identificabili – i politici/amministratori – che dovrebbero (in linea teorica) tenere in considerazione le ripercussioni delle proprie scelte nel tempo²¹⁶.

Permangono, tuttavia, gli ostacoli legati all'«uso estremo della finzione giuridica» nei processi decisionali: anzitutto, l'assenza di strumenti per calibrare il 'peso' di generazioni future e generazioni presenti nel bilanciamento dei relativi diritti; l'indeterminatezza degli effettivi bisogni delle generazioni future o, ancora, la mancanza criteri di risoluzione di eventuali conflitti tra generazioni, pur sempre future, ma collocate su diversi segmenti di ordine temporale²¹⁷. Si comprende, allora, la difficoltà di condurre un bilanciamento impari tra aspettative di spesa e diritti esistenti – quali sono, senza ombra di

149 e ss.; Francaviglia M., *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in Allegri G. – Sterpa A. – Viceconte N. (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019, Napoli, 169 e ss. Si veda anche quanto recentemente sostenuto in Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico*, cit. 10 ss., in cui ci si riferisce alla tesi di Rivosecchi G., *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 475 ss., per cui sarebbe necessario configurare dovere costituzionale posto in capo alla comunità, addirittura «escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni».

²¹⁶ Buzzacchi C., *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in *Diritto e conti*, 2/2020, 49, ove si rileva (opportunamente) come la giurisprudenza richiamata – pur adottata con riferimento alla programmazione finanziaria degli enti territoriali – affermi principi di valenza generale, sicché applicabili anche allo Stato. Si veda anche Ciolli I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, cit., 21.

²¹⁷ Si veda, Luciani M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., ove si elencano analiticamente le possibili obiezioni legate alla contrapposizione fra diritti delle generazioni presenti. In tal sede, oltre a quanto citato a titolo di esempio nel testo, ci si riferisce anche alla non-omogeneità delle categorie oggetto di bilanciamento, che porterebbe a confondere ciò che è generato (la generazione presente) e ciò che è generabile (le generazioni future). Quanto all'impossibilità del bilanciamento – oltre alla difficoltà correlata all'indeterminabilità dei bisogni delle generazioni future – l'autore menziona l'impossibilità di stabilire in anticipo, anche ammesso che le risorse disponibili rimangano intatte o addirittura aumentino, se le future maggioranze politiche saranno disponibile a destinare risorse al soddisfacimento dei diritti, unita all'assenza di modelli economici che possano garantire che il progresso economico cui si mira nel sottrarre risorse alle generazioni presenti si realizzerà effettivamente. Tutto questo si traduce – in altre parole – nel rischio, ad esempio, che i sacrifici imposti alla generazione #1 siano stati inutili al fine del soddisfacimento dei bisogni della generazione #4, perché le risorse avrebbero potuto soddisfare entrambe le generazioni, perché i bisogni sono del frattempo mutati, etc.

dubbio, quelli delle generazioni presenti – e interessi solo in potenza²¹⁸; ciò spiega l'assenza – salvo isolate eccezioni – di sedi istituzionali specificamente preposte alla conduzione di tale bilanciamento, in cui si compensi la mancata rappresentanza delle generazioni future o, comunque, lo squilibrio di rappresentanza rispetto alle generazioni attuali.

2.8. Il bilanciamento tra valori ineguali come dovere costituzionale

La riflessione sulle future generazioni dimostra ulteriormente come le decisioni di spesa, lungi dall'involgere solo questioni meramente contabili, debbano anzi – per utilizzare le parole della Corte – essere «*coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale*» (sentenza n. 124 del 2017)²¹⁹.

Si è visto come, specularmente alla collocazione dei titolari delle posizioni giuridiche soggettive di prestazione, le pronunce cui ci si è riferiti delineino un duplice dovere in capo alle istituzioni pubbliche, lo Stato *in primis*. Anzitutto, rispetto al citato *nucleo essenziale* o *incomprimibile* – quale che sia la formulazione di volta in volta adottata – dei diritti della persona, le prestazioni devono essere garantite e le risorse devono essere in qualche modo reperite, anche a discapito dei vincoli di derivazione europea, essendo «*compito della Repubblica*» di «*garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”*» (come chiarito dalla Corte costituzionale, sentenze nn. 19 del 2022 e 34 del 2022). D'altro canto, ciò non può compromettere la possibilità che anche le generazioni future possano veder finanziate adeguatamente le medesime prestazioni o (come si diceva) altre, che si dovessero rendere necessarie.

Rimane da chiarire come, al di fuori di tale nucleo essenziale, il legislatore *debba* – e possa – dare attuazione al disegno costituzionale, tenuto conto, da un lato, del limite delle risorse disponibili e, dall'altro, della necessità che le decisioni assunte abbiano un impatto finanziario sostenibile nel tempo. Che si ragioni in termini di un vero e proprio *dovere* è confermato dalla Corte costituzionale stessa, che nelle sentenze citate nel seguito si riferisce

²¹⁸ All'iniquità di un bilanciamento tra «*situazioni giuridiche non coincidenti*» fa riferimento Arconzo G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., 629.

²¹⁹ La sentenza riguardava la disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente. Il passaggio è ripreso dalla recentissima sentenza n. 128 del 2022, sul trattamento economico degli avvocati dello Stato.

espressamente a ‘compiti’ dello Stato – in relazione sia a compressioni della spesa, sia a politiche condotte sul versante delle entrate – o a veri e propri «*doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana*» (sentenza n. 62 del 2020).

Richiamandosi espressamente alla «*grave congiuntura economica*» dei primi anni Novanta, la Corte ha specificato che la possibilità di ricorrere «*a strumenti eccezionali*», giustificabili proprio in ragione dell’«*eccezionalità della situazione*», debba pur sempre essere coniugata al «*compito*» dello Stato di assicurare, «*anche in queste condizioni*» – e, qui, il controlimite – il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, primo fra tutti quello di uguaglianza (sentenza n. 223 del 2012)²²⁰.

Così per un prelievo di carattere sostanzialmente tributario, come una decurtazione del trattamento retributivo dei magistrati, occorre verificare «*la coerenza interna della struttura dell’imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell’entità dell’imposizione*» (sentenza n. 223 del 2012)²²¹. Più analiticamente, la «*non arbitrarietà*» è declinata in proporzionalità e ragionevolezza: la valutazione sulla proporzionalità delle misure pare risolversi nel valorizzarne la temporaneità; quanto alla ragionevolezza si considera, invece, la «*dimensione solidaristica*», in cui operano i «*sacrifici gravosi*», imposti in ragione del «*l’evoluzione (...) intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo*», che, infatti, si rivolgono ad una categoria omogenea di soggetti (sentenza n. 310 del 2013)²²². In sintesi, le «*notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica*» consentono unicamente l’adozione di misure limitative di «*carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti*» (sentenza n. 154 del

²²⁰ È richiamata, in particolare, l’ordinanza n. 299 del 1999 e il «*momento molto delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l’equilibrio di bilanci*», per cui a fronte di «*esigenze così stringenti*» il legislatore ha imposto «*a tutti sacrifici anche onerosi*»; ciononostante, norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all’art. 3 della Costituzione, inteso sia quale uguaglianza sostanziale sia quale non irragionevolezza, «*a condizione che i sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso*».

²²¹ Si faccia riferimento anche alla sentenza n. 7 del 2014, riguardante in parte la medesima disciplina dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 223 del 2012, sicché le relative questioni vengono dichiarate inammissibili per carenza di oggetto. Le ordinanze di rimessione sollevavano, tuttavia, dubbi di costituzionalità non perfettamente sovrapponibili. In particolare, si denunciava il contrasto della misura: (i) con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto, colpendo la sola categoria dei dipendenti pubblici, sarebbe stata contraria al principio di universalità dell’imposizione a parità di reddito; (ii) con l’art. 42 Cost., avendo natura sostanzialmente espropriativa; (iii) con l’art. 97, Cost., determinando uno svuotamento della capacità autorganizzativa delle pubbliche amministrazioni.

²²² La Corte richiama, in tal sede, la sentenza n. 245 del 1997, in cui già si era pronunciata in merito alla non irragionevolezza di un analogo blocco degli incrementi retributivi. Sono, poi, riprese le sentenze nn. 166 del 2012, 302 del 2010, 236 del 2009 e 206 del 2009.

2014)²²³.

La medesima linea si applica anche, dal lato opposto, alla possibilità di accrescere le entrate, inasprendo il prelievo tributario.

Così l'addizionale IRES per le imprese produttrici di carburanti viene sottoposta ad uno scrutinio in due fasi «*sull'uso ragionevole (...) dei (...) poteri discrezionali in materia tributaria*»: rilevato che la «*grave crisi economica deflagrata proprio in quel periodo*» e la «*correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario*» ne avrebbero legittimato l'introduzione, la Corte verifica che «*il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione*». Si censura, quindi, la potenziale indeterminatezza dell'arco temporale di efficacia, in assenza di strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione, unita all'inidoneità della misura ad evitare che il peso dell'addizionale sia traslato sui consumatori e, dunque, a conseguire l'obiettivo di ridurre dell'aumento dei prezzi e delle tariffe (sentenza n. 10 del 2015)²²⁴.

²²³ In materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, la Corte ha evidenziato la necessità di prevedere un limite temporale, dal momento che «*la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità*»; anche le pensioni di maggiore consistenza «*potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta*» (sentenza n. 316 del 2010). Sul punto, la Corte ha tenuto in considerazione l'effetto di "trascinamento", che avrebbe reso sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che «*[l]e successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato*». La Corte ha precisato, però, che ciò non significa che possa ipotizzarsi una sorta di "consumazione" del potere legislativo, in ragione all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma semplicemente che un eventuale nuovo ulteriore intervento risulterà legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti (sentenza n. 234 del 2020, che riprende la sentenza n. 70 del 2015).

²²⁴ Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione, è significativa l'attenzione della Corte alle conseguenze sul bilancio dello Stato della propria decisione, che porta a farne decorrere gli effetti dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. La Corte, senz'altro consapevole dell'eccezionalità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale con effetti *ex nunc*, dedica una parte significativa della motivazione (anche) a giustificare tale scelta. Il ricorso ai precedenti è ancora ampio, laddove la Corte prende le mosse addirittura dal suo ruolo di come custode della Costituzione «*nella sua integralità*», ruolo che le impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale determini «*effetti ancor più incompatibili con la Costituzione*» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa e ciò modulando gli effetti delle proprie decisioni anche sotto il profilo temporale. Di nuovo richiamandosi a precedenti sentenze (si citano le sentenze nn. 49 del 1970, 58 del 1967 e 127 del 1966), la Corte evidenzia i limiti

Un analogo scrutinio in due fasi ritorna quanto al blocco della rivalutazione monetaria di determinati trattamenti pensionistici. Il generico richiamo alla «*contingente situazione finanziaria*» – che, in astratto, sembrerebbe poter legittimare eventuali tagli – non può, secondo la Corte sorreggere interventi così incisivi «*senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento*» ed in assenza di qualsivoglia documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate²²⁵. Diviene, allora, irragionevole il sacrificio dei parametri costituzionali invocati, ossia la proporzionalità del trattamento di quiescenza, quale retribuzione differita, e la relativa adeguatezza, «*espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.*» (sentenza n. 70 del

all'efficacia retroattiva delle proprie pronunce, non solo con riguardo ai rapporti esauriti, ma anche in ragione della necessità di salvaguardare principi o diritti, comunque, di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. Probabilmente ad ulteriore rafforzamento della scelta senz'altro inusuale di graduazione degli effetti, la Corte richiama ancora alcune sue precedenti sentenze, anche risalenti (nn. 423 del 2004, 13 del 2004, 370 del 2003, 416 del 1992, 124 del 1991, 50 del 1989, 501 del 1988 e 266 del 1988), oltre che la generica «*comparazione con altre Corti costituzionali europee*», quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese, a dimostrazione che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta «*una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi*». Fatta tale premessa generale, la Corte rileva come, nel caso di specie, l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe determinato «*una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.*», determinando la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, al fine di non venir meno alle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui la relativa entrata era stata considerata a regime. Analoga, ma con una motivazione più contenuta è la sentenza n. 201 del 2014 relativa ad un'addizionale per i dirigenti ed i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario un prelievo sui compensi variabili erogati sotto forma di bonus o di stock options che eccedono l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione.

²²⁵ Il ragionamento vale anche *a contrario*, nel valutare la legittimità costituzionale di misure, comportanti un aumento della spesa. Sul punto, si richiama anche la sentenza originata dal ricorso promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «*Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)*», che – secondo l'impostazione del ricorrente – non terrebbe in alcun conto delle «*inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica, conseguenti agli impegni internazionali del nostro Paese, assunti in sede di Unione Europea, nonché delle richieste esplicitamente formulate all'Italia dagli organismi economici a livello internazionale*». Pur rilevando che il riassetto ed il contenimento della spesa pensionistica e previdenziale costituiscono «*adempimenti indefettibili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nella loro regolazione e gestione*», la Corte ha dichiarato inammissibili tali censure, nell'assunto che le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio (sentenza n. 26 del 2013).

2015)²²⁶.

La sistematica sopradescritta permane in una serie di pronunce ben più recenti, per cui, «*stante la limitatezza delle risorse disponibili*», «*al di là del confine invalicabile*» delle prestazioni attinenti alla tutela dei bisogni primari dell'individuo, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o addirittura escludere, l'accesso a determinate provvidenze, purché il raffronto tra il requisito e le finalità perseguite dalle misure non conduca a conclusioni di irragionevolezza (sentenza n. 50 del 2019)²²⁷. La

²²⁶ Si veda la sentenza n. 316 del 2010, con cui la Corte ha ritenuto non illegittimo l'azzeramento della perequazione, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato, rivolgendo al contempo un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, sarebbero entrate in collisione con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, dal momento che: «[...] *le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta*». Sempre in tema di raffreddamento della perequazione dei trattamenti pensionistici – che, come visto, costituisce terreno di studio imprescindibile per la presente trattazione – la Corte è tornata sui principi di cui alla sentenza n. 70 del 2015, nella successiva sentenza n. 250 del 2017. Escluso che la disciplina denunciata costituisse una riproposizione della stessa volontà normativa già ritenuta lesiva della Costituzione – poiché, «*nell'intento dichiarato di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 70 del 2015*», il legislatore avrebbe «*operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia*» – la Corte ha ritenuto che la citata sentenza avrebbe reso prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, effettuasse nuovamente «*un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica*» (enfasi aggiunta). In tale circostanza, la Corte è chiamata, altresì, a valutare la compatibilità delle disposizioni in questione con la Carta europea dei diritti dell'uomo: rilevata la finalità di «*un interesse pubblico (o generale)*», per cui la Corte EDU riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento (sentenza sul caso Bélané Nagy, paragrafo 113), la Corte ha considerato integrato anche il requisito della proporzionalità, nell'assunto che l'entità dell'onere in capo ai pensionati avrebbe dovuto essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo a essi spettante, non riguardo alla sola perequazione automatica. Si è, pertanto, concluso che le disposizioni censurate incidessero su una limitata percentuale dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, «*non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza*» da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti. Ferma la *ratio* della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, il legislatore avrebbe bilanciato, seguendo la Corte, secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti – interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali e esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato – (si fa ancora ampio ricorso al precedente, non solo la sentenza n. 70 del 2015, ma anche le sentenze nn. 208 del 2014, 316 del 2010, 30 del 2004, 361 del 1996, 240 del 1994, 156 del 1991, 26 del 1980). Interessante è, infine, la precisazione di cui alla successiva sentenza n. 234 del 2020, per cui il prelievo sulla pensione dovrebbe configurarsi come prelievo di natura tributaria, solo in quanto implichi «*una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare*» (si richiamano le sentenze nn. 116 del 2013 e 241 del 2012); quando, al contrario, viene devoluto a «*un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale*», resta infatti inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., sottraendosi quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., e potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici, di cui all'art. 2 Cost.

²²⁷ Nella sentenza, la Corte giudica della legittimità costituzionale del requisito, ai fini dell'accesso al cosiddetto assegno sociale per gli stranieri extracomunitari, della titolarità della

valutazione deve, in ogni caso, essere effettuata in concreto, verificando «*nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore (...), quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono*» (sentenza n. 234 del 2020)²²⁸.

Pur estremamente lineare, la soluzione elaborata dalla Corte costituzionale italiana – peraltro, analoga a quella portoghese²²⁹ – si espone ad alcune criticità, specialmente per quanto riguarda i meccanismi di accertamento.

Se il sindacato di costituzionalità deve coprire le valutazioni, anche di ordine finanziario, svolte dal legislatore, finiscono per rientrare nell’oggetto del sindacato anche i metodi e i processi di calcolo alla base di tali valutazioni. Una simile prospettiva pare richiedere *a posteriori* un particolare onere motivazionale al legislatore, al quale è imposta l’adozione di moduli para-amministrativi, che risponde alla necessità di anticipare un (futuro ed eventuale) dialogo con il giudice costituzionale²³⁰.

carta di soggiorno, ossia il corrispondente dell’attuale permesso di soggiorno europeo per soggiornanti di lungo periodo. Si vedano i commenti Pizzolato F., *La “social card” all’esame della Corte Costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, a. XX, n. 2, 2010, 349-359; Longo E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Vol. 55, n. 1, 2010, 164-182. La sentenza riprende molto delle precedenti nn. 187/2010, sempre sul requisito della carta di soggiorno per l’accesso all’assegno sociale, e 222/2013, sulla previsione di contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari, a condizione che i beneficiari risiedano in territorio regionale da almeno ventiquattro mesi. La n. 50 del 2019 viene citata, invece, recentemente dalle nn. 19 e 34 del 2022, sulla legittimità costituzionale del requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo per l’accesso reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. In commento alle sentenze, sia consentito rinviare a Roma M., *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, cit.

²²⁸ Sempre in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, la Corte ha ritenuto che ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica «*non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce*» (sentenza n. 250 del 2017).

²²⁹ Sul punto, in Fasone C., *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis*, cit., 29-30, si effettua un’ampia disamina della giurisprudenza costituzionale portoghese sulle misure di *austerity*, citando una serie di casi, decisi sulla base di principi fondamentali dell’ordinamento e, segnatamente, applicando il principio di uguaglianza (sentenze nn. 413 e 574 del 2014), il principio di legittimo affidamento (sentenza n. 575 del 2014) e il principio di proporzionalità (sentenza n. 413 del 2014). Lo studio mette l’accento sul fatto che il pensiero del *Tribunal* non sia stato del tutto lineare. Si cita, a riguardo la sentenza n. 794 del 2013, in cui è fatta salva la costituzionalità delle previsioni che estendevano l’orario lavorativo dei lavoratori del comparto pubblico, allineandolo a quello privato, nell’assunto che – alla luce del contesto economico nazionale – tale allineamento non avrebbe leso il principio di legittimo affidamento. Si cita anche la sentenza n. 572 del 2014, relativa al contributo di solidarietà straordinario sulle pensioni più alte, già oggetto della citata sentenza n. 187 del 2013, ritenuto costituzionale, in quanto di natura temporanea ed eccezionale.

²³⁰ Sul punto, Contiades X. – Fotiadou A., *Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, 669.

A tal riguardo, un ruolo centrale è stato (e potrà essere svolto più spesso in futuro) dalla relazione tecnica, che – ai sensi dell’articolo 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 – deve accompagnare i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie, indicando la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione correlata alle relative coperture ed agli effetti sull’andamento dei saldi rilevanti ai fini del rispetto dell’obiettivo di medio termine concordato in sede europea²³¹.

Una relazione tecnica fondata su stime generiche o valutazioni apodittiche è divenuta in più occasioni indizio dell’*irragionevolezza* delle valutazioni alla base di decisioni di spesa, pur non costituendo presunzione assoluta della loro inadeguatezza²³². Oltre al dato quantitativo, viene in rilievo anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché l’eventuale sacrificio di altri interessi costituzionalmente protetti non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all’intervento di limitazione della rivalutazione siano «*non illustrate in dettaglio*» (sentenza n. 234 del 2020, che riprende la sentenza n. 70 del 2015)²³³. Le relazioni tecniche e «*ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno*

²³¹ Si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 190/2014, 133/2016 e 5/2018. Si segnala, al riguardo, l’articolo 17, comma 6-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per cui – anche per le disposizioni che prevedano la c.d. clausola di neutralità finanziaria – la relazione tecnica è comunque tenuta a riportare la puntuale valutazione degli effetti derivanti dalle singole disposizioni per cui è prevista tale clausola, i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi complessivi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità sia delle risorse già esistenti nel bilancio e sia delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. Sulla natura dell’art. 17 della citata legge di contabilità si rinvia a Scagliarini S., *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1589 e ss., ove si evidenzia come appaia difficile sostenerne la natura di norma interposta, atteso che – come chiarito anche dalla Corte nella citata sent. n. 26/2013 – tale norma sarebbe meramente dichiarativa di obblighi per il legislatore già sanciti dal precetto costituzionale di cui all’articolo 81.

²³² Si veda la sentenza n. 124 del 2017. Sul punto, si rinvia a quanto sostenuto nel già citato contributo – sul sindacato in merito alla connessione tra funzioni e risorse – di G. Boggero, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 10.

²³³ Se il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema, per assicurare una coerente applicazione di tale principio negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (sentenza n. 70 del 2015, punto 10 del Considerato in diritto). Occorre, quindi, una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative (sentenza n. 250 del 2017).

strumento per la verifica delle scelte del legislatore» (così nella sentenza n. 250 del 2017); così come gli atti parlamentari e il «*contesto normativo*» (sentenza n. 234 del 2020)²³⁴.

Una seconda, e forse ancor più delicata, criticità attiene alla chiara individuazione del parametro di ragionevolezza, che costituisce la chiave su cui si regge l'intera opera di conciliazione delle regole di bilancio con l'originario disegno costituzionale. L'attenta lettura delle sentenze, su cui ci si è soffermati poc'anzi, disvela, tuttavia, come il sindacato svolto dalla Corte sia, piuttosto, un giudizio di adeguatezza e proporzionalità delle disposizioni oggetto di giudizio: ferma la giustificabilità di misure volte garantire il raggiungimento dei vincoli di bilancio – fintanto che non intacchino il nucleo essenziale di un diritto – ci si sofferma sull'efficacia di tali misure e sulla proporzionalità allo scopo perseguito²³⁵. Resta da chiedersi, a fronte di un parametro così labile, fino a che punto il controllo possa restare confinato entro i limiti esterni del sindacato di costituzionalità e quando sconfini nel terreno della scelta politica. Un indizio, sul punto, lo dà la citata sentenza n. 70 del 2015, per cui l'intervento della Corte sarebbe «*inevitabile*» laddove l'operazione di bilanciamento sia talmente sbilanciata a favore dell'esigenza di risparmio di spesa da pervenire «*a valori critici*»²³⁶.

Quel che è indubbio è che a fianco del canone di ragionevolezza come tradizionale principio 'difensivo', rispetto all'azione dello Stato nell'ambito dei diritti civili, se ne consolidi una visione complementare di strumento 'di costruzione', tramite il quale la Corte indica come il legislatore dovrebbe (o

²³⁴ Nelle citate sentenze in materia di perequazione delle pensioni, si menzionano espressamente relazione tecnica e atti parlamentari. Si veda, ad esempio, la sentenza n. 250 del 2017, ove si è rimandato alla relazione al disegno di legge, alla relazione tecnica e alla verifica delle quantificazioni relative al disegno di legge di conversione del decreto per valutare i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee. O ancora, nella sentenza n. 234 del 2020, si è fatto riferimento documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, laddove il raffreddamento della rivalutazione delle pensioni di maggior importo, quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, veniva inserito nel contesto delle interazioni del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell'osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

²³⁵ La letteratura sul principio di ragionevolezza è amplissima. Si rimanda, in particolare, a Modugno F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; Cartabia M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Intervento presentato a: Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana*, Roma, 2013. Sulla distinzione tra ragionevolezza e proporzionalità - ammesso che una chiara distinzione sia configurabile – Villamena S., *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, 2008, Milano.

²³⁶ La sentenza riprende quanto enunciato nella sentenza n. 226 del 1993.

avrebbe dovuto) agire per far fronte ai propri doveri; non si tratta, tuttavia, mai di imperativi immutabili e cristallizzati, ma mutevoli anche in ragione del contesto economico di riferimento²³⁷.

2.9. Intermezzo: l'identità regionalista alla prova della crisi

Indagare il rapporto tra autonomie territoriali e vincoli di bilancio richiederebbe una trattazione a sé stante, tanti sono i profili potenzialmente in rilievo e tanto ampio è l'apparato dottrinale sviluppatosi sul punto. Ciononostante, l'ambizione alla base del presente lavoro impone quantomeno di accennare all'impatto sull'identità regionalista, pur con un consapevole e dichiarato approccio di sintesi.

È noto che l'enfasi sull'autonomia degli enti territoriali, di cui alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, ha assunto anche le forme di una maggiore autonomia di spesa, con l'obiettivo di accostare alle maggiori funzioni attribuite anche la capacità di destinarvi risorse proprie. Alla riforma è seguita la celebre legge delega n. 42/2009, sul c.d. federalismo fiscale, che avrebbe dovuto (almeno nelle originarie ambizioni) dare avvio all'implementazione di un sistema, in cui ciascun livello di Governo sarebbe stato responsabile di reperire le risorse necessarie all'erogazione dei servizi assegnatigli. In tale contesto, la l. cost. 1/2012 ha modificato, in parallelo all'art. 81 sul bilancio dello Stato, anche le previsioni costituzionali sulla finanza pubblica degli enti substatali²³⁸.

Riprendendo rapidamente quanto già illustrato nel primo capitolo, il novellato art. 97 enuncia il principio base, per cui le «*pubbliche amministrazioni*» sono tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*». Più specifico, è l'art. 119, che prevede che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni debba svolgersi «*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*», essendo il ricorso all'indebitamento concesso solo per finanziare spese di investimento, con la definizione contestuale di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. Si è detto, altresì, dell'intervento sul riparto di competenze legislative di cui all'art. 117, con cui trasferisce la materia dell'«*armonizzazione dei bilanci pubblici*» dalle competenze

²³⁷ Sul punto, Contiades X. – Fotiadou A., *Social rights in the age of proportionality*, cit.

²³⁸ Si rimanda, sul punto, alla dottrina citata nel paragrafo dedicato nel primo capitolo.

concorrenti a quelle esclusive dello Stato. Tale spostamento ha come conseguenza indiretta un rafforzamento del ruolo dello Stato nell'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in considerazione della stretta interdipendenza tra le due materie, che la Corte costituzionale ha spesso considerato come un'endiadi²³⁹.

È evidente che la stretta sulle regole di bilancio applicabili agli enti territoriali, da un lato, e centralizzazione delle competenze in materia di finanza pubblica, dall'altro, pongano una netta cesura rispetto alla spinta autonomistica sperimentata a partire dagli anni Novanta del secolo scorso²⁴⁰. Non stupisce, allora, che proprio la l. n. 243/2012 sia stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, nell'assunto che l'art. 9, commi 2 e 3, l'art. 10, commi 3, 4 e 5, nonché gli artt. 11 e 12, contenuti nel Capo IV della legge, rubricato "*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico*", ne violassero prerogative costituzionali e statutarie²⁴¹.

È comune che a momenti emergenziali corrisponda un'azione accentratrice. Il caso italiano è peculiare, in quanto in Italia le Regioni amministrano e (per certi aspetti) regolano la maggior parte dei servizi sociali, sanità *in primis* – sicché si trovano a manovrare una parte significativa della spesa pubblica – oltre che con un impatto diretto sulla vita dei cittadini. Si comprende, quindi, agevolmente la ragione per cui, dinnanzi ad una stretta sui conti pubblici (o una crisi sanitaria), lo Stato – responsabile di fronte alle Istituzioni dell'Unione del rispetto dei parametri di bilancio – abbia mirato ad intensificare i propri strumenti di controllo, anche tramite una revisione delle competenze legislative esistenti. A ciò fa da contrappeso la ricerca

²³⁹ Salerno M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n 3/2012, 563 ss.

²⁴⁰ Brancasi A., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in: www.gruppodipisa.it, 6 e ss.

²⁴¹ Ci si riferisce al giudizio conclusosi con la sentenza n. 88 del 2014, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, e del successivo art. 12, comma 3, della legge in commento, non certo le norme maggiormente rilevanti fra tutte le nuove gravanti su Regioni ed enti locali. In particolare, la prima demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la fissazione dei criteri e delle modalità per l'accesso all'indebitamento da parte degli enti territoriali. La seconda stabiliva che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, fosse determinato, sempre mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi previo parere della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, il contributo di Regioni e di enti locali al Fondo di ammortamento per i titoli di Stato.

meccanismi di compensazione a livello centrale, per assicurare l'uniformità nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Tali tendenze hanno trovato supporto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a risolvere le controversie tra Stato e Regioni, in cui queste ultime rivendicano il rispetto delle proprie prerogative costituzionali, mentre lo Stato invoca interventi a livello centrale per tutelare l'obiettivo comune di conti pubblici sani per l'intero territorio²⁴². I principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico sono riferiti, infatti, al «*complesso delle pubbliche amministrazioni*»: se è vero che tali principi hanno come primo destinatario lo Stato, è altrettanto vero che la relativa applicazione deve necessariamente coinvolgere anche tutti gli altri i soggetti istituzionali che – insieme allo Stato ovviamente – concorrono alla formazione di quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni, in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale (così la già citata sentenza n. 88 del 2014)²⁴³.

Il parametro utilizzato più di frequente è quello della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica²⁴⁴. D'altro canto, la necessità di un controllo a livello centrale della spesa viene supportata anche con il richiamo alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni²⁴⁵.

Sono senz'altro minoritarie le pronunce in cui la Corte è intervenuta a difesa dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali²⁴⁶. Non sono, però,

²⁴² All'indomani dell'adozione della riforma costituzionale, nella sua relazione dell'anno 2013, il Presidente, Gaetano Silvestri puntualizzava come la Corte non fosse «*rimasta insensibile al contesto economico-finanziario*», evidenziando una moltiplicazione delle decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni. Nella medesima sede, il Presidente segnalava due esigenze tra loro complementari: da un lato l'esigenza di semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi, che «*tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali*».

²⁴³ Sono riprese le sentenze nn.69 del 2011, 138 del 2013, 39 e 40 del 2014.

²⁴⁴ Si vedano *ex multis* le sentenze nn. 33 del 2012, 91 del 2012, 129 del 2012, 131 del 2012, 79 del 2013, 104 del 2013 e 180 del 2013.

²⁴⁵ Si veda la sentenza n. 10 del 2010.

²⁴⁶ La maggior parte delle sentenze – lo si diceva – è nel segno di una maggiore severità verso gli enti territoriali. Così nelle sentenze nn. 148 e 151 del 2012, la Corte costituzionale ha ritenuto non in contrasto con l'art. 117, comma 3, «*le norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*». Sono rare le occasioni, in cui la Corte cerca di porre maggiori paletti alla

mancate prese di posizione forti, in cui la Corte ha posto un *self-restraint* esplicito alla sua stessa tendenza accentratrice, ricordando che: «*anche nel caso di situazioni eccezionali*» lo Stato è tenuto a rispettare i criteri di riparto delle competenze e a «*trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte)*»: la Costituzione «*esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato a esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.*» (sentenza n. 99 del 2014, che riprende n. 148 del 2012).

Ciò detto, non può, comunque, dimenticarsi come, in sede di controllo costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi, la Corte abbia in più occasioni effettuato uno scrutinio sulla connessione tra funzioni e risorse assegnate agli enti territoriali²⁴⁷. Così, sono state censurate previsioni di riduzione lineare dei trasferimenti o delle fonti di entrata a detrimento degli

possibilità di limitare l'autonomia finanziaria degli enti substatali con semplice riferimento alla situazione di emergenza economica. Un esempio è la sentenza n. 148 del 2018. In tal sede l'Avvocatura dello Stato si era appellata alla «*necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa salus rei publicae e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni*», con l'invocazione di tutta una serie di principi fondamentali: solidarietà politica, economica e sociale, uguaglianza economica e sociale, unitarietà della Repubblica, responsabilità internazionale dello Stato, dell'appartenenza all'Unione europea, nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche, di sussidiarietà, della responsabilità finanziaria, della tutela dell'unità giuridica ed economica e gli «*altri doveri espressi dalla Costituzione*». Ciononostante, la Corte ha rilevato che le disposizioni costituzionali evocate non avrebbero attribuito allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

²⁴⁷ Sul punto, si veda Boggero G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 340-343, in cui si evidenzia come – prima della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – il principio di connessione sia stato raramente oggetto di controllo di costituzionalità. Quali isolati esempi si citano, in tal sede, la sentenza n. 92 del 1981, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità – proprio per violazione dell'obbligo di copertura di cui all'articolo 81, comma 4 della Costituzione – di una disposizione di legge statale che gravava i Comuni di nuove o maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte, e la successiva sentenza n. 307 del 1983, con cui la Corte ha annullato una legge statale – in questo caso con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. prima ancora che dell'obbligo di copertura – che scaricava il peso della spesa prevista sui bilanci delle Regioni, senza provvedere a fornire a quest'ultime le necessarie risorse. Allo stesso modo – anche successivamente alla modifica dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – il principio di connessione abbia faticato a imporsi nella giurisprudenza della Corte, che anzi ha statuito come la contrazione di risorse potesse essere pur sempre compensata dagli stessi enti destinatari di trasferimenti o di compartecipazioni al gettito, per cui – soltanto laddove tale rimodulazione non fosse in alcun modo possibile (sentenze nn. 29 del 2004, 145 del 2008, 155 del 2006), gli enti territoriali coinvolti avrebbero potuto beneficiare di una dichiarazione di incostituzionalità.

enti territoriali, che avrebbero richiesto da parte del legislatore la predisposizione di misure organizzative o compensative idonee a garantire una diversa copertura degli oneri, la produzione di risparmi di spesa, o una diversa allocazione delle funzioni pubbliche o ancora la partecipazione dei privati al relativo finanziamento²⁴⁸. Ribadito il rifiuto alla possibilità di configurare una «*rigida garanzia quantitativa*», oltre la quale le riduzioni dei trasferimenti o delle compartecipazioni dovessero ritenersi automaticamente costituzionalmente illegittime, la Corte ha chiarito come – pur nell'intento di garantire un temporaneo miglioramento dei saldi a livello statale – le riduzioni non avrebbero, comunque, dovuto rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi ovvero pregiudicare l'equilibrio tendenziale dei singoli enti territoriali ma, con esso, anche di riflesso quello complessivo²⁴⁹.

²⁴⁸ In tal senso può leggersi la sentenza n. 188 del 2015, in cui si dichiarava l'illegittimità di una legge regionale piemontese, nella parte in cui aveva disposto in modo irragionevole e sproporzionato – in quanto in assenza di alcun piano di riorganizzazione – una riduzione delle dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti provinciali. Pur constatando che «*decisioni di natura politico-economica (...) sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari (...) frutto di un'insindacabile discrezionalità politica*» – con richiamo ai principi di cui alla sentenza n. 260 del 1990 – il Giudice delle leggi ribadisce, in tal sede, il netto rifiuto alla sussistenza di «*un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi*». Rilevato che la riduzione dei fondi destinati agli enti territoriali sarebbe stata determinata in maniera apodittica ed in assenza di adeguata relazione tecnica, si contesta, facendo leva sui principi di buon andamento e di ragionevolezza, la stima effettuata dalla Regione, rilevando che «*ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, (...), e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati (...)*». Allo stesso modo (sempre per rimanere in via esemplificativa) nella sentenza n. 10 del 2016, in cui viene censurata nuovamente una riduzione di stanziamenti agli enti territoriali da parte della Regione Piemonte, la Corte – pur appellandosi ancora una volta ai principi di buon andamento e di ragionevolezza – è sembrata in questo caso accennare espressamente alle operazioni di copertura, sostenendo che: «*l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale, non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa*».

²⁴⁹ Al riguardo, in Boggero G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 346-347, si rileva come l'assenza di una garanzia di tipo quantitativo sancita a livello costituzionale non impedisca però che la misura di tale garanzia sia individuata dalla legge ordinaria ma, soprattutto, che l'assegnazione di competenze a livello territoriale non sia ricollegabile ad una qualche forma di quantificazione «*metodologicamente ed economicamente corretta degli oneri finanziari necessari ad assolverle*» o che – in altre parole – consenta di calcolare i costi di erogazione di determinati servizi o l'esercizio di funzioni amministrative. Secondo tale logica dovrebbe leggersi – a parere dell'autore – il d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216, recante «*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*», ma anche il successivo d.l. n. 78/2015, recante: «*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di*

Deve, infine, considerarsi che le autonomie territoriali si trovano soggette a controlli della Corte dei Conti maggiormente incisivi rispetto a quelli delle amministrazioni statali, con i poteri sanzionatori e repressivi che possono esplicarsi anche nell'attivazione di misure interdittive e di sospensione dei programmi di spesa. Il sistema delineato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 non concepisce, infatti, i meccanismi di controllo nell'interesse degli enti controllati, ma in quello più ampio della legalità finanziaria²⁵⁰. La Corte costituzionale stessa ha chiarito che il controllo attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali è finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, «*in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*», nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea [...]; «*Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento*» (sentenza n. 60 del 2013)²⁵¹.

2.10. Tra forma di Stato e forma di governo: quale effettività per il paradigma costituzionale di finanza pubblica?

L'idea di «*finanza come programma di governo*» con il fine ultimo della stabilità

sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che propone un'applicazione dei criteri di riparto perequativi fondati sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale ancora territorialmente frammentata, oltreché diversificata a seconda del tipo di funzioni amministrative considerate. In tal sede, si osserva però come – anche quando tali nuovi parametri entreranno a regime (a partire dal 2021) – la relativa applicazione sarà limitata comunque ad una quota parte pari alla metà dei trasferimenti del Fondo di solidarietà comunale basati sulla spesa storica e, in ogni caso, non riguarderà Province e Città metropolitane. Si vedano, sul principio di connessione tra funzioni e risorse, oltre alle pronunce citate nel corpo del testo, anche le sentt. nn. 155/2015, 205/2016, 169/2017, 84/2018, 137/2018 e 83/2019.

²⁵⁰ Rivosecchi G., *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei Conti*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 319-340.

²⁵¹ Si riprendono le sentenze nn. 267 del 2006, 179 del 2007, 37 del 2011, 198 del 2012. A riguardo, si vede Nikifarava K., *Il guardiano dei numeri: l'equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei Conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 343.

monetaria contrasta con il complessivo impianto della Costituzione, chiarissima non solo nel delineare il complesso di valori ed obiettivi che intende realizzare, ma anche nel definire una gerarchia tra gli stessi, che vede al centro la persona²⁵².

In una lettura sistematica, l'effetto dell'introduzione di vincoli al bilancio dello Stato non può, allora, che essere quello di rendere ineludibile una gestione sostenibile delle risorse disponibili, destinandole *in primis* alla realizzazione di ciò che la Costituzione stessa definisce come *fondamentale* o, comunque, doveroso.

Lo studio della giurisprudenza della Corte costituzionale (e delle giurisprudenze costituzionali europee) insegna a costruire *controlimiti* mirati a scongiurare il rischio che ai vincoli di bilancio sia attribuito un «*super-valore costituzionale*». Occorre, però, configurare nei termini di cui sopra il quadro delle posizioni giuridiche soggettive toccate dalla riforma di cui alla l. cost. 1/2012 – o, più in generale, dal nuovo assetto delle regole di bilancio europee – così da coniugare tali norme con il disegno di forma di Stato delineato dalla Costituzione.

Al di fuori di quel nucleo irriducibile di prestazioni direttamente collegate alle esigenze di vita e dignità della persona, il limite del condizionamento finanziario dei diritti di prestazione conduce a ragionare in termini di sostenibilità, con il canone di ragionevolezza – anche nella sua accezione di proporzionalità – quale parametro generale per il sindacato sulle decisioni del legislatore²⁵³. In altre parole, assicurata adeguata copertura finanziaria alle *priorità costituzionali*, occorre «*contemperare i principi e i diritti costituzionali in concreto, tenendo conto di tutte le esigenze in gioco dell'oggi e del domani, assicurando a ciascun valore la massima espansione possibile senza mai sacrificare completamente uno dei termini della questione*»; «*Si tratta di un'operazione che richiede strumenti decisionali flessibili, che non sacrificino i diritti, ma ne modulino l'effettività in ragione della loro sostenibilità*»²⁵⁴.

Non essendo eludibile – perché sottoposto a un sistema di sorveglianza (seppur, come si vedrà, *soft*) esterno – il vincolo delle risorse disponibili: i valori alla base dell'ordinamento costituzionale devono essere perseguiti

²⁵² Perez R., *La finanza pubblica*, cit., 594. Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 15.

²⁵³ Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, cit., 105.

²⁵⁴ Cartabia M., *La Consulta ai tempi della crisi*, in: *IlSole24Ore*, 29 novembre 2019, ripreso da Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2019, 45.

secondo criteri compatibili con tale vincolo. La dimensione *politica* delle manovre di bilancio si fa, allora, ancor più cruciale, poiché più ampio si fa il terreno del potenziale conflitto, che involge non solo il campo esterno alla soglia irriducibile di prestazioni che devono essere garantite, ma anche la stessa delimitazione di tale campo²⁵⁵. Appurato che «*la politica di bilancio è oggi determinante per qualsiasi altra politica*», è corretto, quindi, affermare che essa richiederebbe «*un disegno coerente a monte di tutti gli interventi pubblici (...), tenendo presente il dato reale della limitatezza delle risorse, e dunque la necessità di compiere scelte e bilanciamenti tra gli obiettivi che si vogliono conseguire*»²⁵⁶.

Allo stesso tempo, si esalta quella qualificazione del bilancio quale «*bene pubblico*», secondo sentenza della Corte n. 184 del 2016, «*funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente (...), sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*», in una prospettiva che coniuga trasparenza e responsabilità politica, valori inderogabili «*per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*»²⁵⁷.

Ma, a questo punto, l'analisi dal piano della forma di Stato deve spostarsi a quello della forma di governo. Comprendere se e come tale costruzione di *controlimiti* possa realizzarsi nel concreto richiede di dedicarsi a quelle procedure decisionali, in cui dovrebbe prendere forma quel bilanciamento fra valori costituzionali potenzialmente in tensione fra loro, che l'ingresso nell'ordinamento di precisi vincoli sostanziali alle decisioni finanziarie dello Stato ha reso più complicato.

Come si vedrà, le procedure che dovrebbero garantire l'implementazione di quei medesimi vincoli hanno comportato significative alterazioni dei preesistenti equilibri tra poteri, da ricollegarsi ad un'evidente asimmetria del sistema attuale. La realizzazione del disegno di forma di Stato delineato dalla Costituzione rimane compito delle istituzioni nazionali, chiamate, però, a sottostare alla vigilanza delle istituzioni dell'Unione, per il

²⁵⁵ D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit. 32.

²⁵⁶ Buzzacchi C., *Pandemia e politica del bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 3/2020, 114.

²⁵⁷ In altri termini, per dirla come Scagliarini S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi*, cit., 2: «*La corretta valutazione dei costi connessi agli interventi legislativi ha un ulteriore compito fondamentale, che consiste nel permettere ai cittadini di conoscere il peso di ogni singola scelta legislativa, effettuando un raffronto tra i benefici che un provvedimento comporta ed il costo da esso derivante, anche in termini di risorse sottratte a tutela di altri beni e diritti*». D'altro canto, come riconosciuto in De Ioanna P. – Fotia G., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996, 27, sempre ripreso nell'opera poc'anzi citata, è nel bilancio che le «*priorità politiche*» di un determinato sistema si trasformano «*in priorità ben individuate e quantificate, in termini finanziari, nel processo di formazione-deliberazione dei documenti contabili*».

profilo dell'individuazione del *quantum* delle relative risorse²⁵⁸.

²⁵⁸ Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, cit., 106.

CAPITOLO 3

I RINNOVATI (DIS)EQUILIBRI NEI RAPPORTI FRA CENTRI DECISIONALI: GENESI DELLE DECISIONI DI FINANZA PUBBLICA E GIUSTIZIABILITÀ, NELLA FORMA DI GOVERNO INTEGRATA

SOMMARIO: 3.1. Premessa al terzo capitolo: verso una forma di governo integrata - 3.2. I «*procedimenti euronazionali*» di finanza pubblica: «*condizionalità soft*» tra politica e tecnica - 3.3. La (solo apparente) revisione dei moduli procedurali nazionali - 3.4. Le interlocuzioni con le istituzioni europee e il Parlamento verso un monocameralismo alternato - 3.5. Le deviazioni dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine e le clausole di salvaguardia - 3.6. L'approvazione del rendiconto - 3.7. Ad un decennio dalla revisione costituzionale, ancora alla ricerca di una giustiziabilità per i parametri di bilancio - 3.8. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: qualche riflessione quanto agli effetti sulla forma di governo - 3.9. Gli elementi di debolezza nell'attuale assetto della forma di Governo.

3.1. Premessa al terzo capitolo: verso una forma di governo integrata

Si intende, a questo punto della trattazione, addentrarsi nelle dinamiche di allocazione dei poteri – e correlate responsabilità – nella decisione di bilancio.

Si sostiene spesso (semplificando) che il rinnovato assetto della disciplina di tale decisione avrebbe determinato un 'trasferimento' di sovranità dalle istituzioni nazionali a quelle europee. Simili constatazioni si radicano nell'illusione che la *sovranità*, anche economica, sia un apparato «*fungibile, ovvero suscettibile di essere collocato con disinvoltura su questo o quel livello di governo senza alterarne le qualità intrinseche*», laddove l'esercizio del potere di comando si basa, invece, su «*l'esistenza di apparati amministrativi, di risorse economiche e, non da ultimo, di un sistema politico*»²⁵⁹.

²⁵⁹ La riflessione è di Dani M. – Menéndez A. J., *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, cit., 290, ove si richiama Guazzarotti A., *Sovranità ed integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 7.

Anzitutto, deve puntualizzarsi che nessun ‘trasferimento’ è avvenuto rispetto alla *governance* fiscale, che – pur condizionata dai vincoli di bilancio – è ancora saldamente nelle mani degli Stati membri, facendo dell’Unione un sistema di «*representation without taxation*»²⁶⁰.

Occorre, poi, andare oltre il dato di superficie – quello dell’affidamento o, spesso, della creazione di competenze in favore delle Istituzioni europee – partendo ancora una volta dalle evidenze positive. Come si è visto in apertura del presente lavoro, la regolamentazione della decisione di bilancio degli Stati membri è un esempio eclatante della natura *composita* dell’ordinamento europeo, in cui norme europee e nazionali strutturano procedure, cui partecipano sia le istituzioni dell’Unione che quelle di ciascuno Stato membro. Ne deriva che l’indirizzo politico in materia finanziaria – che si forma nel contesto di tali procedimenti – dipende anche dall’azione delle istituzioni europee. Se la forma di governo – secondo la celebre definizione di Costantino Mortati – non è altro che la modalità con cui è attribuita ed esercitata dagli organi costituzionali tale funzione di indirizzo politico, si comprende, allora, come la creazione dei citati «*procedimenti euronazionali*» renda necessario allargare il perimetro d’analisi verso una forma di governo integrata²⁶¹.

Un elemento di complicazione notevole è dato dall’alto grado di politicità che informa la normativa *in action*. Le procedure di bilancio – forse in maniera più significativa che altre – sono, infatti, fortemente influenzate, oltre che dalle regole giuridiche, da processi informali, fuori e dentro le istituzioni. Le prassi registratesi dall’introduzione del PSC in avanti confermano che «*la materia del bilancio ha una sua politicità intrinseca, che preme sulle maglie normative e tende a riaffermarsi attraverso di esse, per quanto si provi a stringerle*»²⁶².

A ciò si aggiunge il fatto che le disposizioni evocate nella parte

²⁶⁰ Fabbrini S., *Representation without taxation: association or Union of States?*, in De Feo A. – Laffan B. (a cura di), *EU own resources: momentum for a reform?*, Fiesole, 2015, 19-28, poi ripreso da Della Cananea G., *No representation without taxation in the European Union*, in Papadopoulou L. – Permoce I. – Weiler J.H.H. (a cura di), *Legitimacy issues of the European Union in the face of crisis*. Dimitri

²⁶¹ Di «*procedimenti euronazionali*» parla Nicola Lupo nelle sue opere. Ad esempio, si veda Lupo N., *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in Balestrino A. – Bernasconi M., Campostrini S. – Colombini G. – Degni M. – Ferro P. – Italia P.P. – Manzetti V. (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, 2020, Napoli, 340.

²⁶² Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 362.

illustrativa, solo all'apparenza, delineano l'esercizio di poteri discrezionali, *in primis* da parte della Commissione, chiamata a verificare il rispetto di parametri determinati o, comunque, determinabili.

Pur connotati da innegabili elementi di rigidità, tali parametri sono, infatti, accostati ad una serie di regole di temperamento, che hanno aperto a significativi spazi di flessibilità. Pertanto, all'atto pratico, gli elementi di discrezionalità sono stati quasi resi insignificanti dall'insinuarsi di decisive valutazioni di ordine essenzialmente politico. A distanza di un lasso di tempo sufficiente ampio, può oggi osservarsi come nei fatti non si sia assistito alla presa di potere di quel «*dittatore benevolo*», che (secondo alcuni autori) avrebbe imposto agli Stati europei un governo basato su rigidi vincoli quantitativi predefiniti, sacrificando i principi democratici²⁶³. I vincoli sostanziali alla decisione di bilancio sono stati introdotti e via via rafforzati, ma applicati (come si vedrà) con grande flessibilità, quasi rinegoziati caso per caso, dalla Commissione²⁶⁴.

Ciò detto, la comprensione dei riflessi sul piano degli equilibri della forma di governo – e la ricerca di quegli spazi di bilanciamento tra valori costituzionali, cui ci si riferiva in chiusura del capitolo precedente – richiede lo sforzo (analogo a quello compiuto in apertura del capitolo che precede) di tratteggiare come si atteggiavano tali equilibri precedentemente all'introduzione del suddetto «*procedimento euronaZIONALE*» di approvazione del bilancio.

L'analisi deve muovere, così, dal già esistente squilibrio istituzionale a favore del Governo, che, nel settore del bilancio, affondava le proprie radici in una serie di prassi distorte, sviluppatasi in seno alle Camere²⁶⁵. I cd. “assalti alla diligenza”, per cui il testo della legge di approvazione del bilancio veniva

²⁶³ Fitoussi J-P., *La Règle et le Choix*, Paris, 2002, tr. it. *Il dittatore benevolo*, Bologna, 2003.

²⁶⁴ Di una rinegoziazione delle regole di bilancio parla Rivosecchi G., *Procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita*, in Di Gaspare G. – Lupo N. (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilevello*, Milano, 2005, 13.

²⁶⁵ «Decidiamo, dunque: se i conti sono affare del Governo, benissimo, il Governo si presenta in Parlamento e fornisce tutti gli strumenti che vuole. [...] È inutile che decliniamo la retorica del controllo parlamentare, del fatto che è il Parlamento che controlla la semplificazione della legge finanziaria. Se, però, il Parlamento non ha gli strumenti e, fondamentalmente, guarda attraverso il buco della serratura le carte che gli passa la Ragioneria generale dello Stato o il Governo di turno ed elabora quattro analisi su quei dati, senza nessuna possibilità autonoma non di diventare un contropotere, ma di verificare i passaggi logici con cui si costruisce il tendenziale, tutto ciò diventa retorica» si affermava già in De Ioanna P., *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica presso la Commissione Bilancio della Camera*, seduta del 24 settembre 2009, 13, in www.camera.it, sez. *Lavori – Resoconti delle indagini conoscitive*.

bersagliato di emendamenti modificativi o aggiuntivi, che fornivano al Governo l'alibi per ricorrere al binomio maxiemendamento-questione di fiducia; la moltiplicazione dei decreti-legge "correttivi" o anche il moltiplicarsi dei "collegati" sono solo esempi di pratiche che rendevano impossibile che il Parlamento disponesse di una visione di insieme della gestione finanziaria dello Stato, trasferendo *de facto* al Governo il dominio delle decisioni di bilancio²⁶⁶.

Fatto tale inquadramento, l'analisi nei paragrafi che seguono seguirà due direttrici: una verticale, tra istituzioni dell'Unione e nazionali, e una orizzontale, focalizzata sui rapporti tra Governo e Parlamento. Ci si addentra così nel tema classico dello studio degli equilibri fra poteri nella decisione di bilancio, che ha occupato la dottrina, principalmente tedesca, nella transizione dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale. La teoria della legge di bilancio come legge meramente formale – e, dunque, come legge-fotografia di dati – di cui al celebre scritto di Laband, non si ferma, infatti, al piano delle fonti del diritto, ma sconfinava a quello della crisi costituzionale prussiana del 1862-1866 e, più specificamente, delle prerogative dell'esecutivo, pur in assenza della copertura da parte delle assemblee rappresentative²⁶⁷.

3.2. I «procedimenti euronazionali» di finanza pubblica: «condizionalità soft» tra politica e tecnica

Si è accennato come le regole oggetto della presente trattazione – pur presentate come rigidi vincoli alla sovranità economica degli Stati membri – contemplino (più o meno ampi) elementi di flessibilità, spesso racchiusi in clausole aperte, che lasciano libero ingresso a valutazioni anche di ordine prettamente politico.

Sin dal 2005 – dinnanzi a quella che fu efficacemente definita una vera

²⁶⁶ Il tema è ricostruito sinteticamente ancora in Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., 40. Si vedano anche Goretti C. – Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *www.astrid-online.it*, n. 2/2010; De Ioanna P. – Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008, 12 e ss.; Sciola F., *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010; Lupo N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria* in Di Gaspare G. – Lupo N. (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Milano, 2005, 103 e ss.

²⁶⁷ Le opere fondamentali, a riguardo, sono Laband P., *Il diritto del bilancio*, ed. 1871, traduzione italiana di Forte C., Milano, 2007; Jellinek G., *Legge e decreto*, ed. 1887, traduzione italiana di Forte C., Milano 1997.

e propria «*amputazione*» del braccio correttivo del PSC, in ragione della mancata applicazione a Francia e Germania nel 2003 – si è tentato di regolamentare tali spazi di opacità²⁶⁸; il *Six-Pack* ha perseguito, a ben vedere, il medesimo intento²⁶⁹. Ciononostante, poco dopo l'adozione del pacchetto di regolamenti del 2011, sono state proprio le Istituzioni dell'Unione ad esplicitare la necessità «*sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti*», come recita la rubrica della celebre comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015.

Pur non sconfessando espressamente il principio di parità di trattamento – «*principio attorno a cui deve ruotare l'applicazione*» di «*un sistema di regole che istituisce un quadro condiviso e applicato da tutti gli Stati membri*» – in tal sede, la Commissione ha avuto ben cura di precisare (per la verità senza particolari giustificazioni) come detto principio non implichi necessariamente l'adozione di soluzioni identiche per tutti i casi, dovendosi anzi effettuare la valutazione economica specifica di ciascuna situazione.

Così, pur «*senza alcuna modifica della normativa vigente*», si sono forniti alcuni orientamenti in merito alla valutazione di investimenti²⁷⁰, riforme

²⁶⁸ L'espressione è utilizzata in Buti M. – Sapir A., *Fiscal policy in Europe: The past and future of EMU rules from the perspective of Musgrave and Buchanan*, CEPR Discussion Paper no. 5830/2006.

²⁶⁹ Si è illustrato come il *Six-Pack* abbia disciplinato in maniera esplicita – a fianco al caso di «*evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato*» – la fattispecie «*grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione*», a fronte della quale sarebbe stato (sul fronte preventivo) non valutare significativa la deviazione, (sul fronte correttivo) non avviare la procedura per disavanzi eccessivi. Sul tema, si veda Ferré M., *The effects of uncertainty about countries' compliance with the Stability and Growth Pact*, in: *Journal of Policy Modeling*, 34/2012, 662-664, si critica il fatto che il PSC si basi su stime provenienti dai Governi nazionali (spesse volte eccessivamente ottimistiche), oltre che la mancata considerazione di variabili pur significative per “misurare” lo stato di salute dei conti pubblici (incluse bolle dei prezzi immobiliari, eccessiva espansione del settore edilizio e forte apprezzamento del tasso di cambio reale).

²⁷⁰ La deviazione temporanea dall'OMT o dal percorso di avvicinamento allo stesso dovrebbe essere concessa in ragione di investimenti, laddove la crescita del PIL sia negativa o il PIL resti ben al di sotto del suo potenziale; l'eventuale deviazione non implichi il superamento del valore di riferimento del 3% fissato per il disavanzo e sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza; i livelli degli investimenti aumentino, di conseguenza, in modo effettivo; la deviazione sia compensata entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità o di convergenza dello Stato membro.

strutturali²⁷¹ e della situazione congiunturale²⁷², con ciò riconoscendo espressamente l'esistenza di un significativo margine di apprezzamento anche nella valutazione di parametri quantitativi.

Che le *country specific recommendations* – essendo, appunto, delle raccomandazioni – non fondino alcun obbligo giuridico ad adeguarvisi è evidente già dalla lettera dell'art. 120 TFUE, per cui gli Stati membri sono tenuti ad *attuare* le rispettive politiche economiche «nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2» oltre che a *coordinare* tali politiche «nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120»²⁷³.

Anche la stessa definizione che la normativa dà dell'OMT – l'obiettivo di bilancio a medio termine assegnato a ciascun Paese, perno quantitativo dell'intero sistema – è tutt'altro che il semplice risultato di un calcolo matematico. Come visto, sulla base della valutazione della Commissione e del comitato economico e finanziario, il Consiglio è tenuto a verificare, tra l'altro, se l'OMT di ciascun programma di stabilità contempli «un margine di manovra», per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo e se le misure adottate e/o proposte siano «adeguate» alla realizzazione del percorso prospettato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine²⁷⁴. Per rimanere sul

²⁷¹ Nell'ambito del braccio preventivo del PSC, si dovrebbe tener conto dell'impatto positivo delle riforme strutturali sul bilancio, purché: (i) siano significative, (ii) abbiano direttamente effetti positivi quantificabili a lungo termine sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e (iii) siano attuate integralmente. Ai fini del riconoscimento *ex ante* delle misure di riforma, lo Stato membro è tenuto a presentare uno specifico piano che riporti informazioni dettagliate e verificabili e un calendario affidabile di adozione ed esecuzione, ai fini della valutazione da parte della Commissione, poi tenuta a sorvegliare da vicino l'attuazione delle riforme stesse.

²⁷² Nel quadro del braccio correttivo del patto, la Commissione dovrebbe continuare a valutare il seguito effettivo dato alle raccomandazioni sulla base della misurazione dello sforzo strutturale di bilancio, escludendo gli sviluppi di bilancio che sono al di fuori del controllo dei governi.

²⁷³ Sull'effettiva cogenza, Menegus G., *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1452-1503, 1474 e ss. Sempre nella medesima opera, 1487, si evidenzia anche ricorrendo a statistiche che le raccomandazioni specifiche per paese presentano un grado di attuazione piuttosto basso. Si riprende Darvas Z. – Leandro A., *Implementation of European Semester recommendations worsens further*, Bruegel, Blog Post, 15 giugno 2016, online: <https://www.bruegel.org/2016/06/implementation-of-european-semester-recommendations-worsens-further/>, per cui il livello di implementazione sia andato peggiorando, pur con significative differenze tra i vari Paesi. Si segnala la posizione della Germania, che – pur presentata sovente alle cronache come esempio virtuoso – non vanta certo *performance* positive.

²⁷⁴ Art. 2-*bis* del regolamento (CE) n. 1466/1997, introdotto dal regolamento (CE) n. 1055/2005 e poi modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011. Ai sensi della medesima disposizione, tutti gli OMT sono oggetto di revisione ogni tre anni e possono essere ulteriormente riveduti in caso di attuazione di riforme strutturali «aventi un notevole impatto sulla

braccio preventivo del PSC, anche l'eventuale «*deviazione significativa*» dal percorso di avvicinamento all'OMT deve essere «*valutata globalmente*»²⁷⁵.

In base alle modifiche introdotte rispettivamente nel 2005 e nel 2011, vi è, poi, la possibilità di appellarsi alla c.d. *unusual event clause* (per il caso di «*evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato*») o, comunque, di attivare la c.d. *general escape clause* (per il caso di «*grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione*») ²⁷⁶. Fermo che, dal lato preventivo, tali clausole impongono di non considerare eventuali deviazioni riscontrate come «*significative*»; dal lato correttivo, la *unusual event clause* consente alla Commissione non solo di non attivare la procedura per deficit eccessivi, ma anche di concedere una proroga del termine per la correzione (c.d. *conditional compliance*), qualora i risultati delle misure messe in atto siano stati inficiati dall'*unusual event* stesso²⁷⁷.

Ferma tale ricostruzione del quadro positivo, nella prassi, si è fatto ampissimo ricorso a tali clausole di apertura, stemperando la (ormai solo apparente) rigidità dei parametri finanziari previsti²⁷⁸.

Basti pensare che tutti gli Stati dell'Unione – escluse le sole Svezia ed Estonia – sono stati coinvolti in una procedura per disavanzi eccessivi. Ciononostante, proprio facendo ricorso a quegli elementi di flessibilità di cui si è detto – *in primis* la *unusual event clause* – è stata concessa una dilazione dei tempi per apportare le correzioni all'andamento dei conti pubblici, così evitando di giungere all'irrogazione di sanzioni²⁷⁹. Quanto, nello specifico,

sostenibilità delle finanze pubbliche

²⁷⁵ Art. 6 del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dall'art. 1 del regolamento UE/2011/1175. Consiglio e Commissione sono tenuti a valutare eventuali deviazioni, facendo riferimento a parametri differenti a seconda che lo Stato membro interessato abbia o meno raggiunto il proprio OMT.

²⁷⁶ Art. 2 del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato rispettivamente dal regolamento (CE) n. 1056/2005 e dal regolamento (UE) n. 1177/2011.

²⁷⁷ Come chiarito in Corte di Giustizia, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, il termine fissato regolamento (CE) n. 1467/1997 per la messa in atto delle misure di correzione sono da ritenersi meramente ordinatori. Per altro verso, la proroga del termine conseguente all'accertamento della *conditional compliance* o, comunque, per conformarsi alle raccomandazioni dovrebbe essere concessa, a norma del regolamento, per non più di un anno, ma non è preclusa la concessione di più di una proroga.

²⁷⁸ Un quadro sintetico delle prassi dell'ultimo ventennio lo si ritrova Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, specialmente al paragrafo efficacemente intitolato “Il Patto di stabilità e crescita: can che abbaia non morde” 166-174.

²⁷⁹ In Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, cit., 168-170, si fa un quadro sintetico delle sospensioni concesse già tra il 2010 e il 2011 – sicché prima delle modifiche introdotte con il *Six-pack* – rilevando come la

all'Italia – dopo la seconda attivazione della procedura per disavanzi eccessivi tra il 2009 e il 2013 – la Commissione ha indirizzato ogni anno una relazione *ex art.* 126, paragrafo 3 TFUE.

Anche il tentativo di ridimensionare il ruolo del Consiglio in favore della Commissione nella valutazione di eventuali deviazioni significative dal percorso di avvicinamento all'OMT – con la previsione che un'eventuale proposta della Commissione venga adottata, a meno che non esprima voto contrario la maggioranza semplice dei componenti (c.d. *simple reverse-majority voting*) – ha il doppio effetto di ridurre il potere d'azione di ciascun ministro, essendo necessarie alleanze vaste in seno al Consiglio per discostarsi dalla proposta della Commissione, e al contempo di politicizzare *ex ante* tale proposta²⁸⁰. Ne è derivato che, anziché escludere il peso di valutazioni di natura politica, ne è stata attratta nell'orbita anche la Commissione, in cui il profilo politico è comunque presente, ma commisto all'anima tecnocratica²⁸¹.

Analoghe considerazioni possono esporsi in relazione alla procedura di esame dei *draft budgetary plans* – introdotta dal regolamento (UE) n. 473/2013, per rafforzare il monitoraggio nei bilanci della zona euro – atteso che è possibile richiedere che sia presentato un progetto riveduto, in «casi eccezionali» in cui la Commissione riscontri «un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria». La vicenda che ha coinvolto l'Italia, rispetto al *draft budgetary plan* per il 2019, dimostra come, appunto, solo in «casi eccezionali» la Commissione effettivamente rimandi al mittente il progetto, ma su questo si tornerà.

Il sistema così come consegnato non prevede, in definitiva, alcun

sospensione del termine per attuare le correzioni fosse stata accordata per tre anni (Danimarca, 2011-2014, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda e Slovenia, 2010-2013), per quattro anni (Austria, Belgio, Repubblica Ceca e Slovacchia, 2010-2014) o, ancora, per cinque anni (Irlanda, 2011-2016, e Regno Unito, 2010-2015). Solo Portogallo e Spagna hanno rischiato di vedersi irrogare le sanzioni, quando nel 2016 il Consiglio Ecofin constatava come – pur a seguito della raccomandazione, indirizzata a entrambi i Paesi nel 2013 – non fossero state intraprese adeguate azioni volte a migliorare i disavanzi. Da quel momento la Commissione avrebbe dovuto raccomandare al Consiglio di imporre sanzioni nel termine di venti giorni. Ciononostante, entrambi i Paesi proponevano ulteriori impegni fiscali, sicché la Commissione decideva per la sospensione della procedura sanzionatoria. Un quadro completo delle clausole di flessibilità concesse tra il 2011 e il 2017 è rinvenibile nella relazione della Corte dei Conti dell'Unione europea, *È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?*, Relazione n. 18/2018, online: [Relazione speciale: Patto di stabilità e crescita \(europa.eu\)](https://www.corteiudicaria.eu/Relazione%20speciale%20Patto%20di%20stabilit%C3%A0%20e%20crescita%20(2018).pdf)

²⁸⁰ Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 264.

²⁸¹ Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 362.

automatismo – per cui alla violazione di determinati parametri si ricollega direttamente una sanzione – sicché si creano dinamiche meno controllabili e meno prevedibili, *in primis* dagli Stati membri. Pare, allora, corretto riferirsi ad un sistema di «condizionalità soft»²⁸², in cui si innescano meccanismi di «*allarme istituzionale*», più che effetti giuridici in senso stretto²⁸³.

Tali margini di flessibilità sono riflessi nella normativa nazionale, che esprime l'esigenza che il bilancio sia in equilibrio, ma facendo propria una nozione “dinamica” del concetto, in cui siano neutralizzati gli effetti del ciclo economico. Si è detto che, infatti, la l. cost. n. 1/2012, così come la l. 243/2012, si riferiscono significativamente alla nozione di «*equilibrio*», piuttosto che a quella più rigida di pareggio; «*equilibrio*» che – in base al testo costituzionale – deve essere assicurato «*tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*». Anche il ricorso all'indebitamento non è vietato in assoluto, ma consentito «*al fine di considerare gli effetti del ciclo economico*», oltre che – previa autorizzazione delle Camere – «*al verificarsi di eventi eccezionali*»²⁸⁴.

A fronte di una competenza della Corte di Giustizia limitata a valutare la corretta trasposizione delle previsioni del TSCG – peraltro mai attivata – e fermo quanto si dirà rispetto alle possibilità di intervento delle Corti costituzionali nazionali, l'effettiva coerenza dei parametri di bilancio dipende quasi esclusivamente dal concreto atteggiarsi dei procedimenti euronazionali, in cui tali parametri sono definiti nel caso concreto e, eventualmente, può esserne rilevata la violazione²⁸⁵. È sempre a quei medesimi procedimenti, poi, che occorre guardare alla ricerca di quegli spazi di bilanciamento in cui coniugare controllo di spesa e debito pubblici e l'originario disegno

²⁸² Così in Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, cit., 174.

²⁸³ L'espressione è di Koehler S. – König T., *Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries?*, in *Political Science Research and Methods*, 3, 330, ripresa in Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, 175.

²⁸⁴ Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 16-18 evidenzia la coerenza dell'approccio flessibile con quella lettura giurisprudenziale della nozione generale di equilibrio di bilancio (pur in regime di “vecchio” art. 81 Cost.) di cui alla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, per cui: «*il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa*». A ben vedere il principio è ripreso nella successiva sentenza n. 250 del 2013, in cui la Corte ha affermato che: «*il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (...), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*».

²⁸⁵ Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 262.

costituzionale.

Nessun ‘trasferimento’ di sovranità verso l’Unione: l’applicazione delle regole concordate in sede europea consente, nei fatti, una costante rinegoziazione di quelle medesime regole, in seno a consessi in cui lo stesso Stato membro interessato dispone di una propria rappresentanza più o meno forte²⁸⁶. Rimane fermo, però, che tanto più ampia è l’esposizione al debito dello Stato in questione, tanto più limitato sarà lo spazio di negoziazione, che, tuttavia, non è mai del tutto insussistente.

Vi è, poi, da tenere in considerazione che lo Stato è solo in linea teorica libero di scegliere se puntare sulle entrate o sulla riduzione delle spese per raggiungere gli obiettivi assegnatigli, poiché ciascuna decisione finanziaria si scontra inevitabilmente con vincoli di fattibilità politica, che rendono impraticabili eccessivi aumenti dell’imposizione fiscale, tanto quanto drastici tagli alla spesa pubblica. Ciò spiega quell’atteggiamento dello «*stregatto*», che Guido Carli attribuiva ai Governi italiani, quando – chiamati a scelte rigorose, ma politicamente impopolari – avevano bisogno di richiamarsi ad imposizioni esterne²⁸⁷.

3.3. La (solo apparente) revisione dei moduli procedurali nazionali

Volendo ancora partire dal dato positivo, vi è chi ha opportunamente osservato come, con la riforma della *governance* economica europea, progressivamente «*il gioco ad intarsio tra le fonti si [sia] fatto più articolato, ma, allo stesso tempo, meno riuscito*»²⁸⁸

Occorre, qui, fare un passo indietro²⁸⁹.

²⁸⁶ Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, cit., 155-180

²⁸⁷ Così ripreso in Perez R., *L’azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2011, che richiama Carli G., *Cinquant’anni di vita italiana*, Bari, 1993.

²⁸⁸ Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 257.

²⁸⁹ Non è questa la sede – né è questo il focus della presente trattazione – per svolgere una panoramica dell’evoluzione normativa in materia di procedure di bilancio. Basti, qui, ricordare che la c.d. “sessione” è un’invenzione dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, rispettivamente del 1983 e del 1985, improntata alla garanzia del c.d. “contingentamento dei tempi” correlata al divieto di approvare leggi comportanti oneri a carico del bilancio. Si deve alle modifiche alla legge di contabilità introdotte con la l. 23 agosto 1988, n. 362, l’introduzione del Documento di Programmazione Economica Finanziaria (“DPEF”), il ridimensionamento della legge finanziaria e il trasferimento della manovra in atti esterni. Modificando l’art. 11 della l. 468/1968, si è disposto che la legge finanziaria potesse unicamente stabilire variazioni, di entrata e di spesa, che fossero in linea con quelle indicate dal DPEF, relegando, invece, le modifiche sostanziali ai c.d. “collegati di sessione”. L’introduzione di limiti contenutistici per la legge

Come si accennava in premessa, la sola disciplina costituzionale e la normativa di contabilità dello Stato precedente a quella attuale non avevano certo evitato l'emergere di quelle prassi distorte, cui ci si riferiva in apertura del presente capitolo.

La l. 13 dicembre 2009, n. 196 – tra l'altro, significativamente adottata su iniziativa parlamentare – ha costituito un tentativo (dichiarato) di riformare l'intero impianto delle relazioni tra le Camere e il Governo in materia finanziaria, «*lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo ed indirizzo, e riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni*»²⁹⁰. L'opera di ristrutturazione era sin dall'origine affidata ad una ridefinizione del ciclo annuale della decisione di bilancio, per cui la «*Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica*» (come da rubrica del Titolo III) avrebbe preso le mosse dalla Relazione del Ministro dell'Economia sull'economia e la finanza pubblica, da presentarsi alle Camere entro il 15 aprile, dal seguita d.d.l. di assestamento entro il 30 giugno e dalla Decisione di finanza pubblica entro il 15 settembre; i d.d.l. di stabilità e di bilancio avrebbero dovuto essere presentarsi al Parlamento entro il 15 ottobre. Il ciclo si sarebbe chiuso con la presentazione, sempre da parte del Ministro dell'Economia, il rendiconto generale

finanziaria ha determinato la necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari, con la previsione di un potere di stralcio presidenziale di eventuali disposizioni del disegno di legge estranee all'oggetto e di una regolamentazione specifica delle modalità di presentazione degli emendamenti. In particolare, alla Camera eventuali proposte di modifica devono essere presentate nella commissione di merito dedicata, se di competenza di tale commissione, altrimenti, in commissione bilancio; al Senato, tutte in commissione bilancio. In entrambi i casi, il vaglio di ammissibilità è affidato al Presidente della commissione, cui è affidata la proposta di emendamento, salva la possibilità di appello della relativa decisione al Presidente d'Assemblea. Per l'altro verso, l'inserimento dei collegati ha aggiunto ulteriori provvedimenti da approvare nel corso della sessione, sicché con la l. 25 giugno 1999, n. 208 si è proceduto a far rientrare taluni contenuti nella legge finanziaria. Ciò ha portato il Governo a porre la fiducia sull'intera legge. Il picco nella marginalizzazione del Parlamento si è toccato, tuttavia, con il decreto-legge 25 giugno 2008, poi convertito in legge con la l. 6 agosto 2008, n. 133, che – nel dettare disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria – anticipa, nei fatti, la manovra economica al mese di agosto, mettendo le Camere dinnanzi a misure già in vigore. Una simile prassi è stata, poi, seguita anche negli anni seguenti con il d.l. 1° luglio 2009, n. 78, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, etc.

²⁹⁰ Come si è accennato, a dimostrazione di quanto le problematiche poco sopra tratteggiate fossero da tempo avvertite anche dai componenti le Camere, il provvedimento in esame nasce da un'iniziativa parlamentare (primo firmatario è il sen. Azzollini, Presidente della Commissione Bilancio del Senato). L'iter di approvazione è ricostruito in Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., 46-51. Sul punto, si veda Ragioneria Generale dello Stato (a cura di), *La legge di contabilità e finanza pubblica 2010 – Note brevi*, online: www.rgs.mef.gov.it.

dell'esercizio scaduto il 31 dicembre entro il mese di giugno.

Si deve rimandare al primo capitolo per l'illustrazione delle procedure introdotte dalla delibera del Consiglio Economia e Finanze del 7 settembre 2010 e dal regolamento (UE) n. 473/2013, quanto al semestre europeo e alla previsione per i Paesi della zona euro di quell'ulteriore procedimentalizzazione del «*monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio*», per cui la Commissione adotta un parere sui *draft budgetary plans* degli Stati e, qualora in «*casi eccezionali*» riscontri «*un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria*», può addirittura richiedere che tali piani siano rivisti²⁹¹.

La modifica costituzionale di cui alla l. cost. 1/2012 – che reso l'art. 81 una clausola-valvola all'ordinamento di finanza pubblica europeo – non ha toccato il testo della regola sull'approvazione del bilancio dello Stato. Non serve un giurista a rilevare il mero spostamento di collocazione, dal comma 1 al comma 3, della disposizione per cui le Camere approvano i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo, essendo l'unica modifica la posizione delle parole «*ogni anno*» (nel testo del 1948 dopo «*approvano*», in quello successivo al 2012 prima), all'evidenza del tutto irrilevante.

D'altro canto, anche a livello subcostituzionale, vi è stata unicamente un'opera di coordinamento delle procedure alle scadenze del semestre europeo, con relativo adeguamento di nomenclature e scadenze temporali.

Nello specifico, la l. 7 aprile 2011, n. 39 (nel séguito, anche solo «l. 39/2011») ha definito l'attuale conformazione del ciclo di bilancio, rimodulando gli strumenti di programmazione, già inaugurati con l'entrata in vigore della legge di contabilità del 2009²⁹². Entro il 10 aprile di ogni anno,

²⁹¹ A voler riprendere brevemente, quanto già illustrato, il semestre europeo si dispiega come segue. A gennaio di ogni anno la Commissione presenta l'analisi annuale della crescita, in cui sono definite le priorità per l'Unione in termini di riforme economiche e risanamento di bilancio; tra febbraio e marzo, il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio, tenuto conto delle quali, entro la metà di aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i propri Piani nazionali di riforma ed i Piani di stabilità e convergenza. Sulla base piani presentati, a inizio giugno, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri (le *country specific recommendations*). Il semestre europeo si conclude entro fine giugno, quando il Consiglio Economia e Finanze e il Consiglio Occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

²⁹² Si è modificato anche l'art. 1, recante «*Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica*», della legge di contabilità, con la sostituzione del comma 1, che ad oggi prevede che le amministrazioni pubbliche concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica «*definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità*». Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i

deve essere presentato alle Camere il Documento di economia e finanza (“DEF”), che ingloba il contenuto sia della Decisione di finanza pubblica sia i contenuti della Relazione sull’economia e sulla finanza pubblica, oltre a recare gli schemi del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma²⁹³. Entro il 30 aprile, Programma di stabilità e Programma nazionale di riforma devono essere presentati al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea. L’eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici indicati nel DEF è demandato alla relativa nota di aggiornamento, da presentarsi entro il 20 settembre²⁹⁴. Segue la scadenza del 15 ottobre per i disegni di legge di stabilità e di bilancio²⁹⁵, poi integrati in un

principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica».

²⁹³ L’art. 10 della legge di contabilità prevede che il DEF sia strutturato in tre sezioni. La prima contiene lo schema del Programma di stabilità, con – in linea con quanto richiesto dai regolamenti dell’Unione – (a) gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo, inclusi gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale; (b) l’aggiornamento delle previsioni per l’anno in corso; (c) l’indicazione dell’evoluzione economico-finanziaria internazionale; (e) gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo e per l’indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum*. La seconda include (a) l’analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell’anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente. La terza sezione reca lo schema del Programma nazionale di riforma, che riporta (a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell’eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; (b) gli squilibri macroeconomici nazionali; (c) le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione; (d) i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell’economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell’occupazione. L’approvazione del DEF è regolata dagli artt. 125-*bis* del regolamento del Senato e 118-*bis* del regolamento della Camera. Per quanto riguarda il Senato, si dispone che il DEF sia deferito alla 5ª Commissione permanente per l’esame vero e proprio ed alle altre Commissioni permanenti per i pareri di rispettiva competenza. Si prevede, altresì, che il documento venga deferito alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per eventuali osservazioni. La 5ª Commissione permanente è chiamata, in seguito, a riferire con apposita relazione all’Assemblea entro venti giorni dal deferimento, salvi i più brevi termini stabiliti dal Presidente. È sempre ammessa la presentazione di relazioni di minoranza. La discussione del documento in Assemblea, organizzata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, deve concludersi entro trenta giorni dal deferimento con la votazione di una proposta di risoluzione. Alla Camera si prevede un procedimento analogo con presentazione da parte del Governo alle commissioni e l’approvazione, poi, di risoluzioni in Aula.

²⁹⁴ A norma dell’art. 10-*bis* della legge di contabilità la Nota di aggiornamento del DEF contiene l’eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici, al fine di stabilire una diversa articolazione di tali obiettivi tra i sottosettori o di recepire raccomandazioni approvate dal Consiglio dell’Unione europea, nonché delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l’anno in corso e per il restante periodo di riferimento.

²⁹⁵ Il disegno di legge di assestamento deve essere presentato alle Camere entro il 30

unico provvedimento dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 (nel séguito, anche solo “l. 163/2016”).

In particolare, la nuova legge di bilancio viene articolata in due sezioni. La prima reca le misure per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio. La seconda è dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base del criterio della legislazione vigente e delle proposte di rimodulazioni. La nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge di bilancio è arricchita nel contenuto, essendo chiamata all’esposizione dei contenuti e degli effetti sui saldi da parte della manovra, nonché dei criteri utilizzati per la quantificazione degli effetti dei vari interventi²⁹⁶.

Si deve, inoltre, a quest’ultima legge il mutamento dei termini di presentazione dei documenti che compongono il ciclo di bilancio: il termine per la Nota di aggiornamento al DEF viene posticipato al 27 settembre, quello per il disegno di legge di bilancio al 20 ottobre²⁹⁷.

La conferma del metodo della programmazione, introdotto con la legge di contabilità del 2009, accostata all’assorbimento di attività e scadenze previste dal semestre europeo e per l’esame dei *draft budgetary plans*, delinea un sistema in cui si enfatizza il ruolo del Governo – già di per sé preminente – non solo nella formazione della decisione di bilancio, ma anche nella relativa approvazione e monitoraggio dei risultati²⁹⁸.

Da un lato, il Governo costituisce il necessario interlocutore delle

giugno di ogni anno. La scadenza è fissata, invece, alla fine del mese di gennaio per gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica devono presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno. Entro il mese di aprile, il Ministro dell’economia e delle finanze presenta alle Camere la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l’anno precedente.

²⁹⁶ Sulla struttura della legge di bilancio, si veda l’art. 21 della l. 196/2009; sulla relazione tecnico-illustrativa, l’art. 12.

²⁹⁷ Vengono poi ampliati i contenuti del DEF, prevedendo che nel caso di cui all’art. 6 della legge n. 243/2012 – ossia qualora il Governo intenda, se si verificano eventi eccezionali, discostarsi dall’obiettivo programmatico o aggiornare il piano di rientro verso il medesimo, la relativa relazione debba essere presentata come allegato al DEF o alla Nota di aggiornamento. Si prevede un ampliamento anche del contenuto di quest’ultima, con l’illustrazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo e degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, per il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

²⁹⁸ Cfr., il novellato art. 22-*bis* della l. 196/2009, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 31 maggio, la definizione, tenuto conto di quanto previsto dal DEF, degli obiettivi di spesa riferiti al successivo triennio per ciascun Ministero. Il suddetto D.P.C.M. è adottato, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. È, poi, il singolo Ministero che, in base agli obiettivi assegnati, propone gli interventi da adottare nel disegno di legge di bilancio (commi 1-2).

Istituzioni europee, oltre che l'intermediario tra queste ultime e le Camere. La l. 39/2011 stabilisce, infatti, espressamente che gli atti o i progetti di atti, adottati nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, debbano essere trasmessi *dal Governo* alle Camere ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti

Dall'altro, il fitto calendario di scadenze di semestre europeo e nazionale – che mirerebbe (tra l'altro) ad assicurare un lasso di tempo adeguato allo svolgimento della sessione di bilancio – non prevede alcun meccanismo volto ad evitare ritardi nella presentazione dei documenti, che è sempre il Governo a dover redigere, e nemmeno sanzioni per la conseguente compressione della discussione in Parlamento.

Lo stesso monitoraggio sui risultati diviene prerogativa dell'Esecutivo, laddove – il rendiconto relegato a un ruolo marginale (come si vedrà) – è previsto che, dopo l'approvazione della legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun altro Ministro stabiliscano, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati²⁹⁹.

A ciò non ha fatto da contrappeso alcuna opera di riequilibrio dei rapporti tra esecutivo e legislativo e, anzi, diversamente da quanto si era previsto all'art. 5, comma 4 della l. cost. 1/2012, gli stessi regolamenti parlamentari hanno sperimentato una lunga fase di stallo, per quanto concerne la disciplina della materia – superata solo per quanto riguarda il Senato e solo alla fine della XVII legislatura – con talune disposizioni che risultavano incompatibili con le nuove scadenze della sessione³⁰⁰.

²⁹⁹ Cfr., l'art. 22-*bis* l. 196/2009, che prevede che, approvata la legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa stabiliscano le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, in appositi accordi, da definirsi entro il 1° marzo di ciascun anno con appositi decreti interministeriali. Spetta al Ministro dell'economia e delle finanze informare il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi, sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze entro il 15 luglio. Entro il 1° marzo, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti negli accordi in essere nell'esercizio precedente e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Le relazioni sono allegate al DEF (commi 3-5).

³⁰⁰ Questo nonostante l'art. 5, comma 4 della l. cost. 1/2012 – su cui si tornerà – preveda che le Camere esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica «secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti», con ciò assegnando a questi ultimi un ruolo cruciale. Si veda, a riguardo, Griglio E., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, 8 e ss. Le modifiche al regolamento della Camera

Un ultimo accenno lo merita l'istituzione l'art. 5 della l. cost. 1/2012, che ha demandato alla legge di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., fra l'altro, «*l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*» (lett. f). Così ha disposto l'art. 16 della l. 243/2012, denominando tale organo “Ufficio parlamentare di bilancio”, con sede in Roma, presso le Camere. Le funzioni di tale ufficio sono elencate al successivo art. 18, per cui esso deve occuparsi di effettuare «*analisi, verifiche e valutazioni*» su una serie di temi: le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, gli andamenti di finanza pubblica, la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'OMT, nonché ogni altro tema di economia e finanza pubblica rilevante.

3.4. Le interlocuzioni con le istituzioni europee e il Parlamento verso un monocameralismo alternato

All'esame degli atti normativi che costituiscono l'impianto fondativo del rinnovato sistema di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'Unione europea, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali appare del tutto marginale³⁰¹. Le affermazioni incluse in alcuni dei considerando³⁰², che

dei deputati con la deliberazione del 30 novembre 2022, adottata nella legislatura in corso, si sono limitate a prevedere gli adattamenti necessari per via della riduzione del numero di componenti. Si evidenzia che il regolamento si riferisce tutt'ora al documento di programmazione economico-finanziaria (artt. 118-*bis* e 123-*bis*), o alla legge finanziaria (artt. 119-121 e 123). Oltre tutto, i regolamenti prevedono termini inconcepibili tenuto conto della tempistica della valutazione dei *draft budgetary plans* da parte della Commissione europea: si vedano l'art. 119, comma 2 del regolamento della Camera dei deputati o l'art. 126, comma 9 del regolamento del Senato.

³⁰¹ Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento, Bergonzini C. – Rivosecchi G., *L'art. 81 e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016; Fasone C., *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., 181-183. Fromage D., *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3/2018; Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 2/2015, 5-7. La tendenza era già stata illustrata in Rivosecchi G., *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 2-3, 499 e ss.

³⁰² Così nel regolamento (UE) n. 1055/2011, ove si indica che il rafforzamento della governance economica «*dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali*» (considerando 11) o che, «*compatibilmente con gli ordinamenti giuridici e politici*

auspicavano ad una maggiore partecipazione delle assemblee rappresentative, sono rimaste mere assunzioni di principio, tanto che nel corpo dei regolamenti i Parlamenti nazionali sono menzionati solo sporadicamente³⁰³.

I processi euronazionali di bilancio sfuggono ai tradizionali strumenti di indirizzo e controllo di cui dispongono assemblee rappresentative, anche perché la catena di responsabilità estremamente «*disarticolata*» rende molto opaca l'individuazione degli effettivi centri decisionali³⁰⁴.

Ciò è da ricollegarsi al peculiare dell'assetto della forma di governo dell'Unione, particolarmente evidente quando ci si sofferma sui processi euronazionali di bilancio.

Anzitutto, il potere esecutivo è disgregato tra vari soggetti: la Commissione europea non ne è, infatti, l'unico detentore; giocano ruoli importanti il Consiglio Ecofin, l'Eurogruppo, il Consiglio europeo o il Vertice euro, talvolta la Banca centrale europea³⁰⁵.

dei singoli Stati membri», i parlamenti nazionali dovrebbero essere «debitamente coinvolti», «onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese» (considerando 16). O, ancora, nel regolamento (UE) n. 473/2013, ove si auspica che il coordinamento e la sorveglianza così rafforzati vengano accompagnati «da una congrua partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali» (considerando 6); il parere della Commissione sul progetto di documento programmatico di bilancio – si aggiunge – dovrebbe essere adottato «il più rapidamente possibile» e «comunque non oltre la fine di novembre, tenendo conto, per quanto possibile, della tempistica e delle procedure parlamentari nazionali specifiche applicabili al bilancio, per far sì che gli indirizzi dell'Unione in materia di bilancio possano essere adeguatamente integrati nell'elaborazione dei bilanci nazionali» (considerando 21).

³⁰³ L'art. 126 TFUE non menziona mai i Parlamenti nazionali. Lo stesso vale per le versioni originarie dei regolamenti (CE) nn. 1466/1997 e 1467/1997. Solo il primo di tali regolamenti, con le modifiche introdotte dal regolamento (UE) n. 1055/2011, prevede ora, all'art. 3, paragrafo 3, che il programma di stabilità specifichi se il programma è già stato presentato al parlamento nazionale, se il parlamento nazionale ha avuto l'opportunità di discutere il parere del Consiglio sul precedente programma oppure eventuali raccomandazioni o avvertimenti e se il programma ha ricevuto l'approvazione parlamentare. Quanto all'esame dei *draft budgetary plans*, il regolamento (UE) n. 473/2013, prevede alcuni riferimenti ai Parlamenti nazionali. L'art. 7 paragrafo 3 prevede che, su richiesta del parlamento dello Stato membro interessato (o del Parlamento europeo), la Commissione presenti il proprio parere al parlamento che ne fa richiesta. Il successivo art. 11, paragrafo 2, stabilisce, altresì, che la raccomandazione che la Commissione rivolge allo Stato membro, se sussiste un rischio di non osservanza del termine per correggere il disavanzo eccessivo, possa essere presentata dalla Commissione stessa al parlamento dello Stato membro interessato, sempre su richiesta di quest'ultimo.

³⁰⁴ Fasone C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria*, cit., 208.

³⁰⁵ Ibrido R. – Lupo N., «Forma di governo» e «Indirizzo politico»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in Ibrido R. – Lupo N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 9-53, spec. 22 e ss., che riprende gli studi di Magnette P., *L'unione européenne: une regime semi-parlementaire*, in Delwit P. – De Waele – Magnette P. (a cura di), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, 1999, 25 ss.; Curtin D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1/2014, 1 ss.; e Gozi S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 137 ss.

In secondo luogo, il rapporto tra Commissione e Parlamento europeo e Commissione e Parlamenti nazionali è un rapporto diagonale: da una parte, la Commissione è responsabile dinnanzi al Parlamento europeo, e i parlamenti nazionali non hanno pressoché alcuna possibilità di farne valere la responsabilità politica; dall'altra, il Parlamento europeo riceve tutti i documenti inerenti lo svolgimento del Semestre europeo, ma non può esercitare un'influenza diretta sui governi nazionali, tanto più laddove questi agiscano in formazioni collettive, come Consiglio, Eurogruppo, Consiglio europeo o Vertice euro³⁰⁶.

Deve considerarsi, infine, che il Parlamento europeo non dispone di alcun potere decisionale in materia, né potrebbe assumerlo a meno di una modifica dei Trattati, dal momento che le politiche economiche rimangono di competenza degli Stati membri e il loro coordinamento avviene nell'ambito del Consiglio.

Tutti i suddetti elementi di peculiarità rendono difficile l'implementazione di procedure parlamentari di controllo efficaci, essendo favoriti piuttosto meccanismi di «*soft accountability*»³⁰⁷. In definitiva, diviene «*estremamente facile*» per ciascuno degli organi che si trovano di volta in volta ad esercitare il potere esecutivo «*sfuggire alle proprie responsabilità, addossandole almeno in parte alle altre*», sicché quello europeo costituisce «*uno degli esecutivi meno controllabili al mondo e, perciò, in qualche misura, più potenti*»³⁰⁸.

L'isolamento decisionale delle assemblee parlamentari ha avvantaggiato l'instaurazione di relazioni bidirezionali tra istituzioni europee e governi nazionali, a partire dalla definizione delle *country specific recommendations*.

Una simile tendenza è enfatizzata proprio nella procedura di adozione del bilancio, che (come visto nel paragrafo che precede) prevede l'esame del correlato *draft budgetary plan*, redatto dal Governo, da parte della Commissione. Tale valutazione si interseca necessariamente con l'esame *parlamentare*, atteso che il termine per la presentazione di tale *draft* e quello per la presentazione della legge di bilancio al Parlamento sono fissati rispettivamente il 15 ottobre e entro il 20 ottobre e che la Commissione (a sua volta) si deve esprimere entro il 30 novembre. Vero è che quello che la

³⁰⁶ Fasone C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria*, cit. 208.

³⁰⁷ Ibrido R. – Lupo N., «Forma di governo» e «Indirizzo politico»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., 22.

³⁰⁸ Ibrido R. – Lupo N., «Forma di governo» e «Indirizzo politico»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit. 23.

Commissione analizza è un *draft budgetary plan* non il disegno di legge di bilancio stesso, ma è altrettanto vero che tale disegno di legge si regge sulle previsioni contenute nel *draft budgetary plan*, sicché eventuali modifiche imposte a quest'ultimo richiederanno necessariamente una revisione complessiva dell'impianto della manovra.

Sulla carta, l'intrecciarsi tra esame della Commissione e delle Camere può seguire tre diversi scenari, ciascuno con le relative criticità. Il primo, in cui il giudizio della Commissione intervenga dopo l'approvazione di entrambe le Camere: si tratta di uno scenario estremamente improbabile – non essendosi mai assistito ad un'approvazione prima del 30 ottobre – tuttavia, in un simile scenario, un eventuale parere negativo renderebbe del tutto vano il lavoro parlamentare, a meno di non voler andare incontro ad una procedura di infrazione. Un secondo possibile epilogo si avrebbe qualora il parere intervenisse prima dell'inizio dei lavori o, comunque, dell'approvazione da parte della prima Camera: in caso di parere positivo, il Parlamento non potrà alterare in maniera sostanziale i contenuti della manovra; in caso contrario, l'esame parlamentare dovrà attendere la predisposizione di un nuovo *draft budgetary plan* che ottenga parere positivo, con ulteriore compressione dei tempi. Il terzo epilogo – probabilmente il più plausibile e quello che, nei fatti, si è verificato – si ha qualora il parere della Commissione intervenga nel corso dei lavori parlamentari: un eventuale parere negativo della Commissione potrebbe rendere inutile l'attività sino a quel momento svolta dal Parlamento o, comunque, limitarne la discrezionalità, dovendosi in ogni caso evitare l'esercizio provvisorio³⁰⁹.

La criticità comune ai tre scenari è che un eventuale parere negativo della Commissione imbrigli l'attività del Parlamento, se antecedente all'esame parlamentare, comprimendone i tempi o, se successivo, vanificandola. L'illustrazione dei tre scenari teoricamente prospettabili rischia, però, di offuscare un elemento centrale anche rispetto a tale criticità: se è il parere negativo della Commissione a mandare in *tilt* il sistema, è possibile o addirittura necessario evitare di addivenire ad una richiesta di riesame del *draft budgetary plan*? È bene porre in evidenza che, in base allo stesso regolamento (UE) n. 473/2013, l'ipotesi di un parere negativo è relegata solo a «casi

³⁰⁹ Una schematica ricostruzione dei suddetti tre scenari può ritrovarsi in Vernata A., *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *costituzionalismo.it*, 1/2019, pp. 27-29, ove si evidenzia come appaia già inopportuno che i contenuti principali della manovra vengano portati a conoscenza, in via prioritaria, di un organo tecnico e solo successivamente dell'organo rappresentativo.

eccezionali, richiedendo anzi che si riscontri «un'inosseranza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria».

In un sistema di obblighi concordati sulla base di disposizioni mutualmente accettate, le disposizioni citate configurano il parere negativo come *extrema ratio*, attivabile dinnanzi non ad una semplice violazione dei parametri assegnati al singolo Stato, ma ad una violazione che si presenti come «particolarmente grave». Ne deriva che il Governo – l'organo che predispone il *draft budgetary plan* – è perfettamente nella condizione di prevedere anticipatamente se andrà incontro ad un parere negativo e, per conseguenza, di evitare una simile ipotesi e tutto quello che ne deriva in termini di compressione dei tempi dell'esame parlamentare. Ciò significa che l'emissione di un parere negativo da parte della Commissione può corrispondere a una consapevolmente determinazione del Governo.

Una simile dinamica si è registrata, a ben vedere, proprio con nota vicenda l'approvazione del bilancio dell'esercizio finanziario 2020, in cui la compressione delle prerogative parlamentari è apparsa così grave da condurre ad un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale. Nonostante il 23 ottobre 2019, la Commissione avesse anticipato l'«inosseranza particolarmente grave» degli impegni assunti dal nostro Paese, il 31 ottobre, il Governo presentava ugualmente il disegno di legge di bilancio alla Camera dei deputati. La trasmissione di un nuovo documento programmatico di bilancio, il 21 novembre successivo, non aggirava il parere negativo della Commissione. Mentre l'Eurogruppo si determinava così per l'avvio di una procedura d'infrazione, come se nulla fosse, la Camera dei deputati seguiva l'ormai consolidato schema del maxiemendamento più questione di fiducia sul disegno di legge di bilancio. Una volta trasmesso il testo al Senato, il 18 dicembre, il Governo inviava a Bruxelles un nuovo *draft budgetary plan* adeguato nei contenuti al precedente parere negativo, ottenendo in un giorno, invece, un parere positivo. Con i tempi per evitare l'esercizio provvisorio ormai strettissimi, in assenza di qualsiasi istruttoria da parte della Commissione bilancio e delle altre commissioni, il nuovo testo da approvare veniva presentato direttamente in aula come maxiemendamento nel tardo pomeriggio del 22 dicembre e poi approvato con questione di fiducia in tarda notte³¹⁰.

³¹⁰ Sull'iter di approvazione della legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2019, sia consentito rinviare a Roma M., *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2020, 253-267. Si vedano, poi, Di Cosimo G., *Approvazione del*

Se (come visto) compressione dei tempi e binomio maxiemendamento-questioni di fiducia non erano certo nuovi alle prassi di bilancio, in tale occasione le negoziazioni con la Commissione avevano portato a un tale ritardo che un gruppo di parlamentari di minoranza si è rivolto alla Corte costituzionale, nel dichiarato intento di «ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e dall'art. 97, comma 1, Cost.»³¹¹.

Ma al di là di tale caso limite, dal 2016 – anno da cui sono operative le nuove norme sul contenuto del bilancio – ad oggi, tutti i governi hanno beneficiato di, più o meno ampie, forzature procedurali, tanto che già in relazione alla legge di bilancio 2020 vi è stato un ulteriore ricorso alla Corte costituzionale. Lo schema si ripete ormai analogo tutti gli anni, anche per l'ultima legge di bilancio, approvata sul finire del 2022: una delle due Camere svolge un vero e proprio esame sul testo proposto dal Governo, anche eventualmente modificandolo, sino all'approvazione; l'altra è forzata ad un prendere o lasciare³¹².

bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure, in *lacostituzione.info*, 27 dicembre, 2019; Sorrentino F., *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.

³¹¹ Il giudizio (come noto) si è concluso con un'ordinanza di inammissibilità. Per i commenti alla pronuncia, tra i tanti, Contieri A., *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Dickmann R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Lieto S., *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 1/2019; Lucarelli A., *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019; Lupo N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; Id., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Manzella A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Mobilio G., *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; Morrone A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Onida V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; Ruggeri A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 11 febbraio 2019; Sorrentino F., *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit.

³¹² Sul punto deve considerarsi che, in base all'art. 6 della l. cost. 1/2012, le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, ma l'art. 21 l. 243/2012 l'art. 15, che definisce il contenuto del bilancio dello Stato, si applichi dal 2016, per cui è interpretato che la legge di bilancio per il 2016, approvata nel 2015,

Un fenomeno, quello sopra descritto, in larga parte legato ad una disapplicazione delle norme dei regolamenti parlamentari, che prescrivono un tempo massimo di esame per ciascuno dei rami del Parlamento – nello specifico, 40 giorni al Senato e 45 alla Camera in prima lettura, e 35 in seconda lettura (art. 126, comma 9, Reg. Sen. e 119, comma 2, Reg. Cam.). A ciò si aggiunge la (quasi) totale estromissione dell’Aula dall’esame di merito, a causa sia dell’apposizione della fiducia sul testo approvato dalla Commissione bilancio, sia della mancata osservanza delle norme dei Regolamenti che prevedono tempi massimi anche per l’esame in Commissione (art. 126, Reg. Sen. e 120, Reg. Cam.). Più che un monocameralismo, nel sistema attuale è solo la Commissione bilancio del ramo di prima lettura ad esaminare effettivamente il disegno di legge di bilancio³¹³.

Governo e, soprattutto, il Ministero dell’Economia e delle Finanze – quali interlocutori delle Istituzioni europee – non solo controllano i saldi di bilancio e i contenuti della manovra, ma finiscono così anche per dettare i tempi della sessione, che – se ridotti al minimo – sono al più sufficienti per chiamare a raccolta, al costo di qualche compromesso, la maggioranza.

D’altro canto – salvo le due (pur rilevanti) iniziative dinanzi alla Corte costituzionale, che non hanno, però sortito alcun risultato pratico – le Camere

fosse ancora regolato dalla vecchia normativa. Si veda, a riguardo, Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 266-270. Anche in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per l’esercizio finanziario 2020, si è assistito all’ennesimo braccio di ferro tra Governo e Parlamento, che ancora una volta è stato contestato dai parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale. Ma se la prassi è stata sempre quella descritta, per cui al Senato si è ricorsi alla questione di fiducia sul maxiemendamento, alla Camera il Governo ha posto la fiducia sullo stesso testo già approvato dal Senato, così mettendo i deputati dinanzi al già descritto “prendere o lasciare”, consistente o nell’accettare una manovra così com’è, senza possibilità di emendamento, o di determinare l’esercizio provvisorio. In questo caso, lo slittamento doveva da ricollegarsi a contrasti interni alla maggioranza, tuttavia, anche in questo caso si è addivenuti ad un ricorso innanzi alla Corte, che ancora una volta si è concluso, però, con la statuizione che «dalla sequenza oggettiva dei fatti non [emergeva, n.d.a.] un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto». Per un commento alla vicenda che ha portato all’approvazione della manovra per il 2020, si vedano Armanno M., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l’invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020; Dickmann R., *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2020; Sambucci L., *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2020.

³¹³ Forte C., *Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo)*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, lettera 2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/2023/02/2023-la-sessione-di-bilancio/)

paiono aver subito questa marginalizzazione, relegandosi ad un ruolo di mera ratifica dell'operato del Governo in sede di approvazione del bilancio di previsione, a volte solo in cambio dell'inserimento norme di natura localistica o microsettoriale³¹⁴. Altrettanto distorta è la prassi di presentare un numero di emendamenti esorbitanti, non risolta dalla limitazione dell'esame ai soli emendamenti "segnalati" dai gruppi³¹⁵.

Sul tema la Corte costituzionale – consapevole di tutte le criticità legate ad un giudizio di costituzionalità attinente la legge di bilancio e la sua approvazione (di cui si dirà) – ha già affermato di non poter venire in aiuto, con una presa d'atto che *«le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»*, sicché *«in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura»* (ordinanza n. 60 del 2020)³¹⁶.

³¹⁴ Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 271. Un ulteriore profilo per cui la prassi pare del tutto *contra legem* attiene, infatti, il mancato rispetto dei vincoli contenutistici della legge di bilancio: pur a fronte di precise prescrizioni dei regolamenti parlamentari – per cui, nella legge di approvazione del bilancio, non possono inserirsi deleghe legislative o di carattere localistico o microsettoriale ovvero di carattere ordinamentale oppure organizzatorio, ferma la sanzione dell'inammissibilità per gli emendamenti contrari a tali vincoli (art. 128 del regolamento del Senato e 121 del regolamento della Camera) – la tolleranza di simili norme dipende, poi, concretamente dal consenso politico sulle singole proposte.

³¹⁵ Solo per dare un'idea dell'entità del numero, un recente articolo pubblicato su Rai news, *Manovra: sono 3.104 gli emendamenti presentati in commissione alla Camera*, 7 dicembre 2022, online: [Manovra: sono 3.104 gli emendamenti presentati in commissione alla Camera \(rainews.it\)](https://www.rai.it/news/story/detail/1-3104-gli-emendamenti-presentati-in-commissione-alla-camera-2022-12-07), che riporta il numero complessivo di emendamenti presentati: 3.104 gli emendamenti presentati, quelli che fanno capo alla maggioranza sono 617, quelli delle opposizioni sono 2324. Tenuto conto delle intese definite nell'ufficio di presidenza della Commissione, saranno peraltro 450 (200 per la maggioranza, 250 per le opposizioni) gli emendamenti "segnalati".

³¹⁶ L'ordinanza è ripresa in questi termini Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, cit., 3, in cui si pone in evidenza un *«eccesso di realismo»*, da parte della Corte, avvedutasi del fatto che le procedure parlamentari di approvazione del bilancio seguite potenzialmente violino disposizioni regolamentari che ridondano su prerogative parlamentari – nel riferirsi a *«indubbie deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità»* – ma, al contempo, chiara nel statuire non vi è spazio per una decisione di merito, tale è l'importanza che la legge sia approvata nei termini e non sia più messa in discussione. In questi termini, quella che viene definita l'"ombra lunga" dei vincoli procedurali europei e della tempistica di approvazione parrebbe incombere anche sulle prerogative della Corte. Rivosecchi G., *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, lettera*

3.5. Le deviazioni dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine e le clausole di salvaguardia

Ciò detto rispetto all'approvazione del bilancio di previsione, durante l'esercizio finanziario, occorre spesso intervenire su quanto deliberato alla fine dell'anno precedente, prevedendo scostamenti dal percorso di avvicinamento all'OMT.

A livello nazionale, la disposizione di riferimento è l'art. 6 della l. 243/2012, per cui scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico possono essere disposti solo qualora il Governo lo ritenga «*indispensabile*» (comma 3) e in ragione di «*eventi eccezionali*», ossia «*periodi di grave recessione economica*» e a «*eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese*» (comma 2). È il medesimo art. 6 che si occupa, poi, di definire la procedura autorizzativa: l'iniziativa spetta al Governo, che, «*sentita la Commissione europea*», deve presentare alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione, che includa la misura e la durata dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse e il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. Ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

In assenza di un'indicazione circa l'atto con il quale tale autorizzazione

2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/2023/02/02/2023-la-sessione-di-bilancio/) sostiene che ciò costituirebbe un'occasione mancata, atteso che: «*alla Corte costituzionale, invece, si può e si deve chiedere di più sia in termini di sindacato sui vizi formali della legislazione finanziaria, in ipotesi di questioni sollevate in via incidentale, sia in ordine alla possibilità per singoli o gruppi di parlamentari di contestare le modalità di approvazione della legge di bilancio mediante il conflitto intra-potere a tutela, cioè, di attribuzioni dei parlamentari nei confronti della Camera di appartenenza*». L'orientamento restrittivo adottato costituisce «un'occasione mancata», atteso che «*si ricorsi per conflitto tra poteri, sollevati da parlamentari di opposizione, esprimevano, infatti, la "reazione" estrema delle minoranze parlamentari alla limitazione del loro ruolo nella decisione di bilancio, chiedendo di assicurare la giustiziabilità del procedimento e, con essa, il diritto/dovere del singolo parlamentare di partecipare alla discussione per contribuire alla dialettica democratica ed esprimere un voto consapevole sulla decisione politicamente più rilevante, restituendo così al Parlamento il suo ruolo e affermando la legalità costituzionale*». In Bergonzini C., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, lettera 2/2023*, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/2023/02/02/2023-la-sessione-di-bilancio/) ci si chiede (giustamente): «*a quali "deformazioni" (Corte cost., ord. n. 60/2020) si dovrà ancora assistere, prima che l'unico soggetto legittimato a farlo decida di (almeno iniziare a) imporre il ripristino di un livello minimo di legalità costituzionale?*».

debba essere concessa da parte delle Camere – come, ad esempio, avviene per l'approvazione del bilancio, del rendiconto, o, ancora della concessione dell'esercizio provvisorio, per cui è necessaria una legge – pare ormai assodato che possa trattarsi di un atto non legislativo³¹⁷. Eventuali aggiornamenti al piano possono essere adottati, seguendo la medesima procedura, in caso di «*ulteriori eventi eccezionali*».

L'emergenza pandemica ha forzato – come più che prevedibile – i Governi succedutisi ad attivare la suddetta procedura; non si tratta, tuttavia, di una novità. Basti pensare che, dalla revisione costituzionale del 2012 – pur dinnanzi a un'OMT vicino al disavanzo – all'approvazione di ognuno dei documenti del ciclo di bilancio da parte del Parlamento si è accompagnata una richiesta di scostamento³¹⁸. In tali occasioni, le motivazioni addotte per le richieste erano riferibili alla necessità di far fronte ad evoluzioni del quadro macroeconomico più negative di quanto previsto, nonché alla necessità di attenuare la correzione fiscale al fine di rafforzare la crescita del Paese³¹⁹. Al netto di quanto si dirà rispetto al PNRR, la peculiarità nella gestione finanziaria 2020-2021 non è risieduta, allora, negli scostamenti in quanto tali, bensì dalla tipologia di eventi – certamente «*eccezionali*» – che ne hanno

³¹⁷ La problematica è chiaramente ricostruita in Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 201-202. Si riprendono Ibrido R. – Lupo N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., 226 e Carnevale P., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, cit., 66.

³¹⁸ Più specificamente: nel 2014, in sede di presentazione del DEF, il Governo ha chiesto di posporre il raggiungimento dell'OMT di due anni; sempre nel 2014, in occasione della Nota di aggiornamento al DEF, dal 2016 al 2017; nel settembre del 2015, in sede di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, al 2018; in sede di presentazione del DEF 2016, al 2019; nel settembre 2016, in sede di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF il Governo ha chiesto di aggiornare il percorso di avvicinamento all'OMT, con un profilo di miglioramento dei saldi programmatici più attenuato rispetto al precedente, senza tuttavia modificare l'obiettivo di sostanziale pareggio di bilancio al 2019; nel settembre 2017, in sede di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, il Governo ha chiesto uno spostamento in avanti dell'obiettivo stesso dal 2019 al 2020; nel settembre 2018, in sede di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, il Governo non indica quando l'OMT verrà conseguito, specificando che il processo di aggiustamento graduale riprenderà dal 2022; Nel settembre 2019, infine, in sede di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, nel nuovo sentiero verso l'OMT il Governo non indica la scansione temporale dell'aggiustamento di bilancio dopo il 2022, né la dimensione dell'aggiustamento annuo. Una ricostruzione è effettuata nel documento dei Servizi Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, 11 marzo 2020*, online: [Aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine \(OMT\) \(camera.it\)](#)

³¹⁹ Si rimanda sempre al documento dei Servizi Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, 11 marzo 2020*, online: [Aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine \(OMT\) \(camera.it\)](#)

autorizzare la richiesta governativa. Non sarà difficile ricordare che il Governo Conte-*bis* cadde anche perché disponeva più della maggioranza necessaria ad autorizzare gli scostamenti di bilancio previsti³²¹.

Resta da chiedersi se le risorse ottenute tramite simili manovre siano impiegate in modo che anche le generazioni poi chiamate a restituirle con gli interessi, possano beneficiarne – in definitiva, se siano utilizzate in modo sostenibile – posto che frequentemente tali risorse sono destinate a mera copertura delle spese correnti. D'altra parte, la determinazione dei modi di impiego è spesso demandata a provvedimenti emergenziali, rispetto ai quali il contributo parlamentare è forzatamente sommario, visti i tempi contingentati di discussione, e manca una visione di insieme, visto il contenuto estremamente disomogeneo.

Nella gestione della pandemia, il ruolo del Governo è stato enfatizzato al massimo, sol che si consideri che l'art. 265, comma 8, del citato decreto legge n. 34/2020 ha autorizzato il Ministro dell'Economia e delle Finanze «*ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal presente decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica*»; la previsione è stata ripresa dall'art. 4 del successivo decreto legge 16 giugno 2020, n. 52, recante «*Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro*», con estensione del potere del Ministro anche rispetto a tutti i provvedimenti *medio tempore* adottati.³²²

Il tema delle deviazioni dal percorso di avvicinamento all'OMT disposte in corso di esercizio è ricollegabile a quello delle clausole di salvaguardia. Come in sede di approvazione del bilancio non è possibile

³²¹ Nell'articolo Sesto M., *Da Renzi a Conte, chi vince e chi perde nella partita della crisi di governo*, in *il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2021, online: [Da Renzi a Conte, chi vince e chi perde nella partita della crisi di governo - Il Sole 24 ORE](#), ci si riferisce ad una «*maggioranza indebolita*», dal momento che il Governo guidato da Giuseppe Conte aveva sì ottenuto la fiducia da entrambe le Camere, ma i 156 voti favorevoli ottenuti al Senato non rappresentano neppure la maggioranza assoluta dell'aula, necessaria per votare gli scostamenti di bilancio per affrontare la crisi economica.

³²² Sul punto, in Buzzacchi C., *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, cit., 42, si osserva che la previsione è di per sé compatibile con legge di contabilità, che stabilisce che il Ministro dell'Economia e delle Finanze sia autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio necessarie per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione e che, nei limiti imposti dalla legge e nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma. Cionondimeno, si considera «*discutibile*» prevedere un simile potere, senza l'accompagnamento di passaggi parlamentari, dinnanzi a spese così ingenti come quelle programmate in tale periodo.

prevedere l'insorgenza di eventi eccezionali, che legittimino deviazioni al percorso di avvicinamento all'OMT, così per taluni provvedimenti non è possibile individuare con precisione un limite massimo di spesa, sicché è necessario affidarsi a stime degli oneri.

Proprio per far fronte a tale esigenza, il d. l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 31 ottobre 2002, n. 294 aveva modificato l'art. 11 della l. 5 agosto 1978, n. 468, prevedendo che ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese dovesse indicare, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, alternativamente o la spesa autorizzata, da intendersi come limite massimo di spesa, o le relative previsioni di spesa, «*definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime*»³²³. Si disciplinava, così, la bipartizione tra leggi recanti autorizzazioni di spesa fino a un tetto massimo e leggi recanti previsioni di spesa con annessa clausola di salvaguardia³²⁴.

Nel corso degli anni, diversi Governi hanno fatto ricorso alle clausole di salvaguardia³²⁵, fino a che la l. 4 agosto 2016, n. 163 ha modificato il citato art. 17 della legge di contabilità, introducendo una specifica disciplina per il caso in cui si rendesse necessaria una compensazione degli oneri eccedenti le previsioni di spesa, che avrebbe dovuto comportare il definitivo superamento delle cosiddette clausole di salvaguardia: anziché far scattare automaticamente le riduzioni di spesa o gli aumenti di entrata, si prevedono ora diverse procedure, a seconda che lo scostamento sia compensabile nel medesimo esercizio e a seconda che il relativo stato di previsione sia sufficiente a coprirlo. Qualora ricorrano entrambe tali condizioni, il Ministro

³²³ Nel primo caso, ai sensi del comma 6-*bis* dell'articolo 1-*ter* della legge n. 468/1978, una volta accertato in via amministrativa il raggiungimento dei limiti di spesa, le disposizioni recanti «*esprese autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia*» una volta pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto con il quale è accertato il raggiungimento dei limiti in questione; si escludeva, pertanto, che leggi dotate di una siffatta norma di copertura potessero determinare oneri nuovi o maggiori rispetto a quelli originariamente previsti. Nel secondo caso, invece, il comma 7 del medesimo articolo prevedeva che, qualora si verificassero o stessero per verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate, il Ministro competente riferisse al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale avrebbe dovuto riferire in merito al Parlamento, indicando le cause degli scostamenti e assumere le conseguenti iniziative legislative.

³²⁴ Sulle modifiche apportate dalla nuova legge di contabilità al meccanismo delle clausole di salvaguardia, Cabras D., *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 296/2009)*, in: *federalismi.it*, 10 marzo 2010.

³²⁵ Introdotte per la prima volta dal Governo Berlusconi nel 2011, le clausole di salvaguardia sono state, poi, utilizzate anche dai successivi governi. Sul tema, si rimanda al documento Camera dei deputati, *Le clausole di salvaguardia*, online: [Le clausole di salvaguardia \(camera.it\)](http://www.camera.it)

dell'economia provvede con proprio decreto (sentito il Ministro competente) alla corrispondente riduzione degli stanziamenti; qualora questi non siano sufficienti, l'intervento dovrà interessare anche stati di previsione diversi, per cui si provvede con decreto del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri³²⁶. Diversamente, qualora lo scostamento non possa essere compensato entro l'esercizio in corso – fermo che il Ministro dell'economia «*assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione*» – per gli esercizi successivi, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio.

Il tentativo di correggere la prassi – indicando solo la possibilità di riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, per le ipotesi di mancata copertura, al posto di individuazione di nuove entrate – non ha sortito l'obiettivo prefissato. Nonostante la novella, infatti, si è continuato ad applicare la disposizione *de qua* rimandando a fonti di entrata certa, in quanto collegate all'andamento dei consumi³²⁷.

Le criticità non investono il solo piano finanziario-contabile. Tramite la clausola di salvaguardia, il Governo si vede attribuita la facoltà di attivare *ex post* un meccanismo contabile che consenta di far fronte a eventuali sforamenti di spesa; si permette, così, di delegare ai governi successivi l'adozione di misure – in primo luogo, l'aumento dell'imposizione – impopolari, vanificando così le normali dinamiche della responsabilità politica³²⁸.

D'altro canto, provvedendo al reperimento di risorse aggiuntive, le clausole di salvaguardia non si limitano a garantire «*l'obiettivo fondamentale della protezione del bilancio*», ma costituiscono, al contempo, «*strumento di protezione di tutte quelle situazioni suscettive di essere compromesse a causa di eventi non prevedibili*». Così anche la sterilizzazione di simili clausole al fine di evitarne il potenziale effetto recessivo non possono che destare perplessità, specialmente laddove

³²⁶ Nel primo caso i provvedimenti di riduzione degli stanziamenti verranno disposti con decreto del Ministro dell'economia o con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa delibera del Consiglio medesimo. In entrambi i casi gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi, alle Commissioni bilancio delle Camere, che dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati.

³²⁷ Sul tema della possibile attivazione delle clausole di salvaguardia nel corso della pandemia, in Buzzacchi C., *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, cit., 43-45.

³²⁸ In questi termini Luchena G., *Il mimetismo dinamico delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica*, in Triggiani E. – Nico A. M. – Nacci M. G. (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, 66.

la soppressione avvenga a mezzo di provvedimenti di urgenza. Se conseguenza della decisione di non gravare sui contribuenti è l'impossibilità di destinare le risorse ad altre finalità, sarebbe, infatti, preferibile lasciare al Parlamento la possibilità di avere piena la consapevolezza delle prestazioni che non potranno più essere garantite, venendo a mancare le risorse reperibili tramite la clausola di salvaguardia. La messa a rischio di tali prestazioni imporrebbe, in coerenza con «*le logiche del diritto del bilancio*», un confronto e una decisione meditata da parte del Parlamento, e non un dibattito compresso e condizionato come quello cui si assiste solitamente per la conversione dei decreti legge³²⁹.

Anche le scelte in merito all'attivazione o alla disattivazione delle clausole di salvaguardia pongono, dunque, il tema dell'insoddisfacente coinvolgimento del Parlamento su quelle che, a tutti gli effetti, sono decisioni di finanza pubblica, con un impatto diretto sulle prestazioni che possono essere garantite ai cittadini.

3.6. L'approvazione del rendiconto

Il ciclo di bilancio si chiude con l'approvazione del rendiconto, la cui presentazione alle Camere costituisce momento di giuntura tra esercizi finanziari.

A riguardo, l'art. 81, comma 4 Cost. prevede che ogni anno le Camere approvino, oltre che il bilancio, il rendiconto consuntivo, presentato dal Governo. Preliminarmente all'approvazione delle Camere, si tiene il giudizio di parificazione del rendiconto dinanzi alla Corte dei Conti. Ai sensi dell'art. 100, comma 2 Cost., la Corte dei conti «*esercita il controllo [...] successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*». Si prevede allora che, una volta concluso l'anno finanziario, i Ministeri redigano il proprio conto del bilancio e del patrimonio, che sono poi trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato e successivamente, in versione consolidata, alla Corte dei Conti (artt. 37 e 38).

Sempre a norma dell'art. 100, comma 2 Cost., la Corte dei conti «*riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*», sicché il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e, nello specifico, la connessa relazione divengono i fondamentali strumenti di raccordo tra Corte e Parlamento, che – proprio tramite le risultanze del giudizio di parificazione – dovrebbe poter effettuare una valutazione più ampia possibile dei conti

³²⁹ Buzzacchi C., *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, cit., 44.

della finanza pubblica, che abbracci non solo i profili di regolarità contabile. La relazione redatta dalla Corte di Conti esprime, infatti, valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa anche alla luce del contesto macroeconomico di riferimento, esaminando poi le migliori pratiche e le criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi", in cui si articola il bilancio dello Stato³³⁰.

Disposizioni di maggiore dettaglio sono previste dalla legge di contabilità, che affida al Ministro dell'economia e delle finanze la presentazione alle Camere, entro il mese di giugno, del rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente, articolato per missioni e programmi (art. 35). La procedura di approvazione segue le medesime regole dettate per l'esame del bilancio, con limitati adattamenti: è esaminato dalla commissione bilancio in sede referente, con le commissioni di merito chiamate a formulare un parere; successivamente vi è la votazione dall'assemblea.

Rispetto alla legge di bilancio, il rendiconto presenta il vantaggio, per le Camere, di esporre dati effettivi non previsioni, «*i risultati della gestione dell'anno finanziario*» (art. 36). Ciononostante, l'approvazione del rendiconto non è mai stata vissuta come un momento particolarmente significativo del ciclo di bilancio e, anzi, il relativo esame riceve solitamente scarsa attenzione. Emblematico, a riguardo, è stato quanto verificatosi nel 2011, quando – dinnanzi alla reiezione parlamentare dell'art. 1 disegno di legge sul rendiconto dello Stato – la Giunta per regolamento della Camera si pronunciò nel senso della preclusione dell'ulteriore corso del disegno di legge, affermando, però, che il Governo avrebbe potuto presentare un nuovo disegno di legge del rendiconto, dato il «*carattere puramente ricognitivo e contabile dell'atto di rendicontazione*»³³¹.

Ciò si pone in contrasto con la giurisprudenza Corte costituzionale, che ha affermato il valore sostanziale del rendiconto, censurando alcune prassi anomale sviluppatesi in relazione a tale atto. In ragione del principio di

³³⁰ La Relazione si articola in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2021 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

³³¹ Rivosecchi G., *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei Conti*, cit., 328-329, che riprende Camera dei deputati – Resoconti delle Giunte e Commissioni, Giunta per il regolamento, seduta di martedì 12 ottobre 2011, spec. 5 ss.

continuità degli esercizi finanziari, «ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi», compromettendo l'equilibrio del bilancio nella sua prospettiva dinamica, che «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013 che riprende la sentenza n. 250 del 2013). Prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi (sentenza n. 89 del 2017).

Riconosciuta l'importanza del rendiconto, deve riconoscersi anche che la scelta di non soffermarvisi con l'attenzione riservata alle altre decisioni di finanza pubblica rappresenta, per il Parlamento, un'occasione persa di recuperare la possibilità di effettuare un controllo, quantomeno *ex post*, sulla gestione finanziaria e, in definitiva, sulle decisioni di spesa (o di non spesa) compiute dal Governo.

3.7. Ad un decennio dalla revisione costituzionale, ancora alla ricerca di una giustiziabilità per i parametri di bilancio

Come si annunciava in premessa, l'analisi *in action* della genesi delle decisioni di finanza pubblica non può che chiudersi con una riflessione sul tema della giustiziabilità: occorre, in altre parole, chiedersi se – laddove gli organi chiamati all'applicazione delle regole di bilancio se ne discostino – l'osservanza di tali regole possa essere garantita da un giudice. D'altronde, si è detto che la Costituzione demanda allo Stato e alle pubbliche amministrazioni il compito di garantire il raggiungimento dei vincoli europei, configurando così un obbligo di risultato, che, in un regime di costituzione rigida, non si vede perché debba andare esente da scrutinio del giudice³³².

In un celebre saggio di Gino Scaccia, pubblicato in parallelo alla riforma costituzionale, si sottolineava come la modifica dell'art. 81 Cost. toccasse uno snodo cruciale della forma di governo, rendendo «oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano consegnate, in definitiva, alle dinamiche della relazione fiduciaria», sicché il tema della giustiziabilità dei vincoli di bilancio avrebbe dovuto inquadarsi non solo quale questione processuale, ma come problema di diritto costituzionale sostanziale³³³.

³³² Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, cit., 4-5.

³³³ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 2.

Le criticità illustrate in tal sede sono ancora oggi attuali e si aggiungono a quelle ulteriori ricavate dall'osservazione dalla prassi.

Si è accennato come quel canone di equilibrio «*tendenziale*» – che la sentenza della Consulta n. 1 del 1966 aveva ricavato dal combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'originario art. 81 – abbia, da sempre, assunto la consistenza di obiettivo politico, più che di obbligazione giuridica in senso stretto. Si è anche detto della difficoltà di sottoporre la regola di copertura finanziaria allo scrutinio in via incidentale, rendendo il giudizio costituzionale in via principale una sede privilegiata per giudicare eventuali violazioni dell'art. 81 Cost., fermo che i giudizi in questione sono stati attivati decisamente con maggiore frequenza dal Governo contro leggi regionali, che dalle Regioni³³⁴. La riforma costituzionale se, da un lato, ha inasprito i parametri di bilancio – anche accostando a concetti prima solo politici una qualche forma di vincolatività – dall'altro, ha posto ulteriori problematiche perché ai medesimi parametri sia assicurata la giustiziabilità.

Da un punto di vista sostanziale, se il riferimento a concetti economici ha creato e crea *in primis* problemi di interpretazione, davanti allo «*sfumare della distinzione tra valutazioni economiche e di opportunità politica*» – favorito dal ricorso quelle clausole aperte di cui si è parlato – il rischio è che la Corte adotti spesso un prevedibile *self-restraint*, onde evitare di sconfinare i limiti esterni del proprio sindacato³³⁵.

Per altro verso, è stato correttamente osservato come la violazione dell'art. 81, comma 1 si configuri solo dinnanzi a una fattispecie «*a formazione progressiva*», che si perfeziona laddove le spese di un esercizio finanziario eccedano le entrate in misura superiore alla correzione effettuata tenendo conto del ciclo economico: il relativo scrutinio non involge tanto il contenuto della legge, ma la traduzione di tale contenuto in oneri finanziari³³⁶. Si tratta di un vizio *sui generis* – che la Corte fatica a cogliere appieno con i tradizionali strumenti conoscitivi a disposizione – e che non pare assimilabile né ai vizi formali, non riguardando il procedimento di formazione, né a quelli sostanziali, attenendo (come detto) valutazioni finanziari e contabili³³⁷.

Sotto il profilo procedurale, le criticità riguardano, in primo luogo, l'identificazione dell'oggetto di scrutinio. In disparte l'approvazione del

³³⁴ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 2-3.

³³⁵ Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 360-362. Sul punto, si veda anche Luciani M., *Costituzione e bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.

³³⁶ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 16-17.

³³⁷ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 16-17.

bilancio – che avviene tramite legge – gli altri documenti, che si susseguono nel ciclo di bilancio e con effetti che si ripercuotono sulla legge di bilancio stessa, non hanno forza di legge. Non deve, poi, dimenticarsi che i vincoli europei si riferiscono al complesso delle pubbliche amministrazioni, ma la normativa di contabilità non contempla alcuna legge di bilancio consolidato³³⁸.

Le questioni sollevate in merito all'accesso al giudizio di costituzionalità rimangono – specialmente per quanto riguarda il bilancio dello Stato – quelle del passato, tanto per il giudizio in via principale, tanto per quello in via incidentale. Con riferimento al primo, deve tenersi in considerazione l'asimmetria nella possibilità di attivare il giudizio tra Stato e Regioni, per cui queste ultime possono adire la Corte esclusivamente in caso di violazioni delle proprie competenze. Con riferimento al secondo, è agevole immaginare il difetto di rilevanza di questioni aventi ad oggetto il bilancio dell'intero Stato in un singolo giudizio: si è detto che la violazione dell'art. 81 si configura considerando il complesso delle previsioni della legge di bilancio, sicché il rispetto del requisito di rilevanza richiederebbe che giudice *a quo* dimostrasse di dover fare applicazione di tutte le disposizioni della legge di bilancio³³⁹.

Il naturale soggetto chiamato a rilevare la violazione del canone di cui all'art. 81 rimane, allora, la Corte dei conti, che può promuovere l'incidente di costituzionalità in sede sia di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, sia di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale³⁴⁰. La stessa Corte costituzionale indica

³³⁸ Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 356-357.

³³⁹ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 4.

³⁴⁰ Sul tema, si rimanda *ex multis* alla sentenza n. 18 del 2019, in cui si fa una panoramica dei criteri individuati dalla Corte, a partire dalla sentenza n. 226 del 1976, affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio», così come richiesto dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948. Come vi si legge tale legittimazione è stata riconosciuta alla Corte dei conti «in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo». Sotto il primo aspetto, si pone in rilievo la sua composizione di «magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)» e la sua natura di «unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale». Sotto il secondo aspetto, si evidenzia il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne «la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». «Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza n. 384 del 1991)». Tali caratteri costituiscono «indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, "si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente

la Corte dei conti, quale organo «*al servizio dello Stato-ordinamento*» (sentenza n. 29 del 1995), chiamato a intervenire, quando l'accesso al sindacato costituzionale sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio (sentenza n. 406 del 1989): la Corte dei conti è, infatti, la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie (sentenza n. 18 del 2019)³⁴¹.

Ciononostante, entrambe le modalità con cui la Corte dei conti potrebbe attivare il giudizio in via incidentale presentano degli elementi di debolezza.

Qualora il magistrato contabile si trovi in sede di controllo preventivo, potrà rilevare il difetto di copertura finanziaria, ma è pressoché impossibile che dallo scrutinio su un singolo atto si possa constatare una violazione della regola dell'equilibrio, che necessariamente riguarda il bilancio nel suo complesso. Considerando, poi, che – con la piena operatività della riforma costituzionale e la correlata caduta del divieto di «*stabilire nuovi tributi e nuove spese*» – la legge di bilancio diviene pienamente abilitata ad introdurre oneri a carico della finanza pubblica, rispetto a tali oneri la Corte dei conti non potrebbe intervenire, non essendo previsto un controllo *ex ante* sulla legge di bilancio.

Quanto, invece, al giudizio di parificazione – volto a verificare la conformità tra risultati del rendiconto generale dello Stato e legge di bilancio – esso avviene a consuntivo, sicché quando oramai la legge di bilancio avrà già prodotto i propri effetti finanziari. A chiusura dell'esercizio, l'unica conseguenza pratica che potrebbe discendere da un'eventuale sentenza che dichiara l'incostituzionalità della legge di bilancio – al di là dei (pur considerevoli) effetti in termini di responsabilità politica – sarebbe l'obbligo di iscrivere la quota eccedente l'equilibrio come “posta passiva” nel bilancio dell'anno successivo, fermo che la Corte non dispone di strumenti processuali adeguati né ad imporre, né ad eseguire una simile sanzione³⁴².

Il ruolo di giudice «*ai limitati fini*» del promovimento del giudizio in via incidentale, individuato a partire dalla sentenza n. 226 del 1976, è stato

verrebbero per altra via, ad essa sottoposte” (sentenza n. 226 del 1976)».

³⁴¹ Cfr., le sentenze nn. 226 del 1976, 384 del 1991, 244 del 1995, 213 del 2008, 72 del 2012, 196 del 2018 e 138 del 2019

³⁴² Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 5.

esercitato, peraltro, dalle sole Sezioni regionali della Corte dei conti, unicamente nell'ambito di controlli di legittimità-regolarità dei conti rivolti agli enti sub-statali e, quindi, esclusivamente in relazione a disposizioni di legge regionale³⁴³. L'attivismo delle Sezioni regionali ha contribuito, però, a compensare quelle asimmetrie nelle relazioni tra singole Regioni e Governo, che inevitabilmente incidono sulla promozione da parte di quest'ultimo del giudizio in via principale, tanto che – nell'assunto che il giudizio in via principale costituisca strumento *«indispensabile per assicurare la tutela unitaria e uniforme del principio di equilibrio di bilancio, a prescindere dal contesto dei rapporti tra lo Stato e la singola Regione»*³⁴⁴ – potrebbe riconoscersi alla Corte dei conti la legittimazione a ricorrere in via diretta³⁴⁵.

Ciò detto rispetto ai temi relativi all'instaurazione del giudizio costituzionale, egualmente complicata è l'eventuale conclusione: non è chiaro, anzitutto, l'oggetto della dichiarazione di incostituzionalità – le norme che autorizzano uno scostamento non consentito o l'intera legge di bilancio? – ma anche le stesse conseguenze giuridiche di tale dichiarazione³⁴⁶. Si è correttamente rilevato che la legge di bilancio costituisce *«l'archetipo della legge costituzionalmente necessaria»*, *«perché da essa dipendono l'ordinario e ordinato funzionamento dell'intero apparato statale»*, sicché è irrealistico immaginare che la Corte annulli l'intera legge di bilancio. Una dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio travolgerebbe, infatti, tutti gli atti che da essa traggono fondamento, così violando gli impegni dello Stato verso i suoi creditori, in spregio alla sicurezza dei traffici giuridici e, in ultima battuta, alla tenuta dei titoli del debito pubblico.

È proprio la salvaguardia della tenuta delle finanze pubbliche che, in definitiva, può richiedere che una legge di bilancio, pur incompatibile con la

³⁴³ Rivosecchi G., *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei Conti*, cit., 330-332, spec. 333, in cui si evidenzia come la Corte censuri vizi individuati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti come indici sintomatici di cattiva gestione finanziaria dell'ente. Ad esempio, l'utilizzo a copertura l'avanzo di amministrazione senza che sia approvato il rendiconto (sentenza n. 70 del 2012); o l'iscrizione a bilancio di partite di entrata fittizie, non giuridicamente accertate (sentenze nn. 192 del 2012 e 250 del 2013); o, ancora, l'ampliamento della facoltà di spesa tramite la riprogrammazione di economie vincolate (sentenza n. 89 del 2017) o, infine, l'attestano quote di avanzo libero a fronte di un risultato di amministrazione negativo (sentenza n. 274 del 2017).

³⁴⁴ Nikifarava K., *Il guardiano dei numeri*, cit., 350.

³⁴⁵ Ciò anche per il ruolo *«garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità»*, *«organo posto al servizio dello Stato comunità, e non già soltanto dello Stato-governo»*, di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 25 del 1993.

³⁴⁶ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 17-20.

Costituzione, resti nondimeno efficace, almeno fino a quando non sia stata approvata una nuova legge di bilancio³⁴⁷.

Si comprende, allora, agevolmente la cautela con cui, nel giudizio conclusosi con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte costituzionale si guarda bene dall'intervenire sulla legge di bilancio, pur rivolgendo (non tanto velati) moniti al Governo e precisando che *«in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari»* potrebbe condurre *«a esiti differenti»*. Analogo ragionamento potrebbe farsi in relazione alla già citata ordinanza n. 60 del 2020, in cui però la Corte pare meno severa, ritenendo non si fosse verificato *«un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto»*³⁴⁸.

Non deve, però, dimenticarsi che la Corte costituzionale può certamente modulare nel tempo gli effetti di una illegittimità costituzionale dichiarata in sentenza, anche se tale ipotesi non è ancora stata indagata in relazione alla legge di bilancio.

Si è visto che le procedure istituite a partire dal PSC non contemplano una specifica competenza giurisdizionale della Corte di giustizia, ma solo un sistema di sanzioni finanziarie per gli Stati membri della zona euro, che, peraltro, rispondono alla regola della maggioranza rovesciata. Questo e quanto detto rispetto alla prospettiva del controllo di costituzionalità parrebbero corroborare le tesi di coloro che vedono il diritto del bilancio come diritto a prescrittività dimidiata, *«operante all'interno dello Stato-apparato, ma improduttivo di effetti nei confronti dello Stato-comunità e dei privati in particolare»*³⁴⁹.

Tale visione riduttiva non è compatibile con la rigidità della Costituzione, che non ammette che la giustiziabilità di taluni principi sia sottratta alla Corte, specialmente perché è essenziale che si configuri un controllo effettivo delle decisioni finanziarie, per verificare, da una parte, se tali decisioni siano compatibili con i vincoli di bilancio, dall'altra, se rispettino quei controlimiti al condizionamento finanziario, che si sono individuati al paragrafo precedente.

Ciò pone un ulteriore ordine di problemi in tema di giustiziabilità, cui

³⁴⁷ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 18.

³⁴⁸ Con la sentenza n. 25 del 1993, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per genericità delle censure, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti avverso l'intera legge finanziaria, nell'assunto che la copertura dei fondi speciali previsti legge per il triennio 1992-1994 fosse inattendibile, in quanto fondata su previsioni di entrate straordinarie non ripetibili.

³⁴⁹ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 20.

si accennava al capitolo precedente.

Come si diceva, il rischio è che nel ripercorrere – nel giudicare, in definitiva – la correttezza dell'*iter* seguito dal legislatore il Giudice costituzionale si sostituisca al legislatore stesso, in spregio al principio di separazione dei poteri. Si è giustamente osservato che «*l'allocazione di un quantum di risorse ha bisogno di una comparazione tra le domande di prestazioni, radicate nella medesima fonte costituzionale, per deciderne le priorità, per rispondere alle urgenze sociali*» e, se è vero che «*il canone della ragionevolezza orienta le operazioni di bilanciamento tra i diversi diritti costituzionali*», «*esso non può ovviamente esaurire quel ruolo di selezione e di mediazione che solo può garantire (con risorse decrescenti) un equilibrio di sistema dei tanti diritti a prestazione*»³⁵⁰.

Non si pretende di avere una risposta: bisogna accettare la complessità, immaginando un dialogo in differita tra legislatore e Corte, in cui quest'ultima ripercorra il procedimento decisionale che ha portato all'adozione di una determinata decisione, anche per quanto concerne le valutazioni di natura finanziaria. Come si diceva, questo potrebbe forzare l'inserimento di una sorta di “motivazione” – che plausibilmente troverebbe spazio nelle relazioni tecniche ai disegni/progetti di legge – in cui il legislatore tenti di porre al riparo la ragionevolezza delle proprie scelte, esplicitando le ragioni della distribuzione delle risorse effettuata alla luce dei vincoli europei³⁵¹.

3.8. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: qualche riflessione quanto agli effetti sulla forma di governo

Non v'è dubbio che le decisioni di finanza pubblica siano oggi fortemente influenzate dall'istituzione del RRF – su cui ci si è già soffermati nel paragrafo 1.3.3 – che sovrappone al procedimento di approvazione del bilancio un ulteriore procedimento euronazionale per la definizione e, oggi, per l'esecuzione del PNRR.

Che tale strumento avrebbe avuto significativi riflessi sul piano degli

³⁵⁰ Morana D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, cit., 7. Non si condivide l'assunto per cui il giudizio di costituzionalità sarebbe privo «*di armi nella promozione di politiche responsabili nei confronti delle generazioni future, che costituiscono una delle sfide più impellenti nell'uso delle risorse*». Si è detto che, ben prima dell'inserimento di una previsione esplicita sulle generazioni future in Costituzione, la Corte aveva già censurato diverse prassi (anche contabili) fortemente penalizzanti per le generazioni future. Basti pensare alle pronunce in materia di piani di rientro.

³⁵¹ Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 7, che riprende Luciani M, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, 44.

equilibri della forma di governo era, peraltro, presagibile già dalla genesi del piano e, nello specifico, dalle recenti vicende che hanno portato al passaggio dal governo c.d. “Conte-*bis*” al governo Draghi, proprio per l’esigenza (unita alla necessità di completare il piano vaccinale in tempi rapidi) di presentare una proposta alle Istituzioni europee nelle scadenze previste³⁵².

Come si è accennato in estrema sintesi, il PNRR, riprendendo talune delle iniziative contemplate dalle *country specific recommendations*, stabilisce una serie di *milestones* e *targets*, da raggiungere nell’arco di sei anni, al cui conseguimento è subordinato il pagamento della rata del semestre di riferimento. Il vincolo di condizionalità particolarmente rigido, che un sistema così strutturato congegna, indirizza una quota consistente dell’attività sia degli organi politici, sia delle amministrazioni, statali e locali, corredando eventuali scostamenti – a differenza di quanto si era osservato con riguardo alle *country specific recommendations* già citate – non solo a conseguenze di natura politica, ma anche di natura giuridica, fino al diniego di accesso ai fondi³⁵³. In questo modo, lo strumento influenza la stessa dinamica elettorale: i governi, infatti, non hanno potuto e non potranno implementare misure in contrasto con quanto previsto dal piano, salvo accettare le conseguenze, politiche e finanziarie (e forse anche in termini di danno erariale?), delle mancate risorse³⁵⁴.

³⁵² Sul tema, si vedano i contributi di Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12/2021, n. 12; Conzutti A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in: *Quaderni Costituzionali*, 725-752; Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 12 gennaio 2022; Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, 28 luglio 2021.*

³⁵³ Basti pensare che anche il mancato raggiungimento di uno solo dei 520 *target* e *milestone* rischia di determinare il ritardato o omesso versamento della rata. Si comprende, allora, la costante attenzione del Governo rispetto a qualsiasi evenienza che possa ritardare l’implementazione del piano, anche rispetto a eventuali contenziosi. Basti pensare alle varie disposizioni riprese dapprima dal D.L. 7 luglio 2022, n. 85, recante «*Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l’accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.*», poi non convertito, le cui disposizioni sono riprese anche dal D.L. 16 giugno 2022, n. 68 recante «*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile*», convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108. Tale disciplina ha previsto, anzitutto, che ai procedimenti attinenti interventi finanziati in tutto o in parte con risorse previste dal PNRR si applicano gli articoli 119, secondo comma (ossia il dimezzamento dei termini processuali ordinari, ad eccezione di quelli relativi agli atti introduttivi in primo grado), e 120, nono comma (ossia la previsione per cui il giudice deposita la sentenza entro 15 gg), del codice del processo amministrativo, di cui al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

³⁵⁴ Cfr. la tesi di Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., vii. Che possa

Per altro verso, il procedimento in questione ha rafforzato ulteriormente la posizione del Governo, chiamato ad instaurare un «*contraddittorio*» con la Commissione, dapprima sulla definizione del piano poi sull'esecuzione³⁵⁵.

Un ruolo preminente è svolto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si è ricordato, aprendo il presente paragrafo, come proprio nella predisposizione del PNRR il Governo Conte-*bis* si sia dimostrato incapace di raccogliere i partiti della sua maggioranza e ciò abbia portato ad una convergenza su Mario Draghi, figura decisamente autorevole, che avrebbe garantito la redazione di un piano adeguato e un'esecuzione efficace. Il Presidente del Consiglio, che ha coordinato la definizione dei contenuti del piano, ne diviene il responsabile ultimo dell'attuazione, anche tramite un'attività di coordinamento dell'azione dei vari ministeri – che hanno istituito apposite strutture e ampliato i propri organici – tramite la cabina di regia, che ospita, talvolta, anche componenti non governative, a seconda del proprio ordine del giorno.

I primi commentatori hanno correttamente osservato come i processi deliberativi consolidatisi abbiano, da una parte, valorizzato le sedi decisionali esterne al Consiglio dei Ministri e, dall'altra, fatto spiccare quei ministeri con competenze trasversali, con enfasi ruolo di coordinatore del Presidente del Consiglio, sfruttando al massimo l'elasticità dell'art. 95 Cost.³⁵⁶.

configurarsi un danno erariale è, invece, opinione di chi scrive. Al contrario, Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., 26, evidenziava che il PNRR, pur di difficile inquadramento dogmatico, non fosse altro che un atto di pianificazione «*a valenza principalmente politica*», sicché inidoneo a determinare vincoli giuridici per la legislatura che lo ha definito e, tantomeno, per quella successiva.

³⁵⁵ Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 243.

³⁵⁶ Il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*» ha introdotto – ferma la legge n. 400/1988 – specifiche strutture presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, destinate a operare per cinque anni, a prescindere dalla durata dell'Esecutivo e della legislatura. La Cabina di regia è il principale organo di indirizzo e coordinamento sull'attuazione del Piano, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri oltre che dai Sottosegretari individuati in base alla materia trattata, con l'eventuale partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ove vengano trattate materie di competenza di una Regione o Provincia autonoma, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, qualora le questioni concernano più Regioni o Province autonome, e dai rappresentanti degli enti locali, qualora siano esaminate tematiche di interesse locale (art. 2). La Cabina è assistita, poi, da una Segreteria tecnica dedicata, che è deputata a supportarne l'attività (art. 4). Vi è, poi, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituita allo scopo di favorire il superamento di quegli ostacoli normativi che potrebbero rallentare l'implementazione del piano (art. 5), nonché il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni di carattere consultivo (art. 3). Presso il Ministero

In tale contesto, il Parlamento resta ai margini rispetto al Governo, sicché il ruolo centrale, che quest'ultimo aveva assunto nella fase genetica del piano, non viene in alcun modo bilanciato nemmeno nella fase attuativa.

Anzitutto, è solo per il tramite del Governo che il Parlamento riceve informazioni sullo stato di attuazione del PNRR ³⁵⁷.

E ciò, pur a fronte di un'agenda dei lavori parlamentari fortemente occupata dalle scadenze del PNRR³⁵⁸ e in cui i margini di intervento che residuano alle due Camere sono, già di per sé, compressi per via degli strumenti legislativi, individuati dal Governo, con l'accordo delle Istituzioni dell'Unione, nell'ambito del piano: è stato contato che su 53 provvedimenti normativi di rango primario contemplati per il periodo 2021-2026, le leggi ordinarie sono sostanzialmente in quantità (per la precisione, 31) solo leggermente superiore alla somma dei decreti-legge, delle leggi delega e dei

dell'Economia, all'interno della Ragioneria generale dello Stato, è istituito, infine, il Servizio centrale per il PNRR, incaricato del monitoraggio e alla rendicontazione delle attività previste dal Piano e dei flussi finanziari, oltre che della presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione (art. 6). Sul punto, Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., ix-x; Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 254-257. La *governance* del PNRR è stata oggetto di modifica da parte del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, recante «*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*», convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41. Quest'ultimo decreto prevede, fra l'altro, l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato Ispettorato Generale per il PNRR con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR. Si stabilisce, altresì, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Struttura di missione PNRR, cui saranno trasferiti i compiti e le funzioni attribuite in precedenza alla Segreteria tecnica.

³⁵⁷ La l. 30 dicembre 2020 n. 178, approvata dalla maggioranza che sosteneva Governo Conte-*bis* aveva disposto, all'art. 1, comma 1045, la trasmissione di una relazione annuale. Il d.l. 31 maggio 2021 n. 77 è intervenuto, stabilendo che le Camere, oltre che alla Conferenza unificata, debbano ricevere dalla Cabina di regia con cadenza semestrale una relazione contenente i prospetti sull'utilizzo delle risorse e sui risultati raggiunti (art. 2, comma 2, lett. e). L'art. 2 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 si limita, invece, a prevedere che la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri assicurino, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR di cui al citato decreto-legge n. 77 del 2021, lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (lett. e).

³⁵⁸ Conzutti A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., 730. Nella fase di definizione del PNRR, nei mesi di febbraio e marzo 2021, le Camere hanno esaminato la versione redatta dal Governo Conte-*bis*. Le Camere hanno adottato, poi, due distinte relazioni sulla proposta di Piano, il 31 marzo e il 1° aprile, rispettivamente dalla Camera e dal Senato. Seppur il Parlamento abbia valutato un atto ormai superato, i rilievi effettuati alla bozza esistente avevano chiaramente quale destinatario il Governo Draghi, come esecutivo all'epoca occupato nella redazione di una nuova bozza.

chiaramente definite dal piano, sia nell'individuazione di politiche aggiuntive e complementari³⁶².

Ciò detto sui rapporti tra Governo e Parlamento, occorre soffermarsi sulla prospettiva verticale dei rapporti tra Stato centrale e autonomie territoriali.

Il PNRR privilegia una suddivisione, per cui ciascun obiettivo o traguardo viene assegnato ad un Ministero, lasciandone agli enti territoriali (dalle Regioni ai Comuni) l'attuazione concreta³⁶³. Sin dal già citato decreto legge n. 77/2021, si è intervenuto su questo assetto, prevedendo alcuni meccanismi "accentratori", volti ad assicurare la puntuale attuazione del Piano, ora oggetto di modifica da parte del citato d.l. n. 13/2023.

Non si può ancora dire se un modello, che (come quello descritto) cerca di coniugare decentramento nell'attuazione e coordinamento a livello centrale (anche nella forma dei poteri sostitutivi), funzionerà, certo è che proprio su questo terreno si giocherà una delle partite chiave, su cui si misurerà il successo del piano stesso, che destina il 40% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno.

3.9. Gli elementi di debolezza nell'attuale assetto della forma di Governo

Il problema di preservare l'identità della forma di Stato non può, quindi, ricollegarsi alla sola contrazione del flusso di risorse disponibili, ma deve essere analizzato anche dal punto di vista della crisi istituzionale, *«di crisi dei processi decisionali chiamati a monitorare i bisogni sociali e a dare risposte corrispondenti*

³⁶² Sul punto, in Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., vii-viii, si auspica che Camera e Senato, anche tenuto conto delle esigenze di riorganizzazione del proprio assetto discendenti dalla riduzione dei parlamentari, riescano a porre in essere una profonda revisione dei regolamenti, dell'organizzazione in commissioni e delle procedure di bilancio. Ciò anche tenuto conto che il PNRR delinea una programmazione pluriennale, con date certe e un orizzonte di medio periodo, che consentirebbero a Parlamento e Governo di adottare metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, potendo programmare lo svolgimento adeguate attività istruttorie, consultazioni degli *stakeholder* e analisi di impatto.

³⁶³ Conzutti A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., 730, in cui si evidenzia come, al momento della genesi del PNRR, sul versante dei rapporti centro-periferia – il Governo abbia individuato nella Conferenza unificata la sede ufficiale per un confronto sui contenuti, con ciò equiparando le Regioni al resto delle autonomie locali. Sul tema, si vedano anche Caravita B., *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in Bianchi L. – Caravita B. (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7 e ss. e Poggi A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 199 e ss.

a tali bisogni; [...] della democraticità degli “strumenti” (e delle formule organizzative) chiamati a realizzare politiche di redistribuzione e più in generale ad invertere le amplissime finalità di eguaglianza sostanziale che gravano sulla Repubblica»³⁶⁴.

Gli accennati elementi di flessibilità, che (*in primis* a livello europeo) caratterizzano l'implementazione dei vincoli derivanti dal PSC, non devono far pensare alla l. cost. n. 1/2012 come ad «una riforma gattopardesca»: pur con le citate criticità, tale riforma consente, infatti, la sottoposizione della legge di bilancio al giudizio di legittimità costituzionale sotto nuovi profili sostanziali³⁶⁵. D'altro canto, quanto avvenuto nel nostro Paese in occasione della presentazione del *draft budgetary plan* per il 2020 dimostra come, dinnanzi a *inosservanze particolarmente gravi* degli impegni assunti da un Paese, le Istituzioni europee attivino i mezzi a loro disposizione, anche solo a livello di allarme istituzionale.

L'impressione è che il Semestre europeo venga utilizzato come un alibi dietro cui i governi usano nascondersi per giustificare ritardi e azzeramento dei tempi di discussione parlamentare, addossando “all'Europa” responsabilità tutte nazionali. A distanza di un decennio dall'implementazione delle nuove regole – e fermo che (come visto) il Governo è in grado di prevedere un eventuale scontro con le Istituzioni europee – proprio la fase di programmazione, che avviene nel corso del semestre europeo, dovrebbe consentire un'attenta conduzione del semestre nazionale³⁶⁶. L'unico ostacolo a riguardo è rappresentato dalla disponibilità dei dati macroeconomici su cui il bilancio deve basarsi, ostacolo che l'ISTAT continua a definire difficilmente modificabile, ma ben noto agli addetti ai lavori e che, quindi, non può essere accettato come un elemento estrinseco e immutabile³⁶⁷.

La mancata previsione di meccanismi di ri-equilibrio, nei rapporti tra Governo e Parlamento, imporrebbe a quest'ultimo di valorizzare gli spazi di intervento che la procedura delineata dalla legge di contabilità, comunque, contempla, anche allo scopo di assicurare un qualche controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica.

³⁶⁴ Morana D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, cit., 3.

³⁶⁵ Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 7.

³⁶⁶ Così in Bergonzini C., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*, cit., per cui se a dodici anni dalle “innovazioni” ancora non si è riusciti a sincronizzare i meccanismi, la questione del coordinamento non può essere invocata a giustificazione, rappresentando piuttosto un'aggravante.

³⁶⁷ Bergonzini C., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*, cit.

Nella prassi, ciò non avviene.

Anzi la fase del c.d. dialogo anticipato – in cui Commissione europea e Governo si confrontano sui documenti di bilancio – è del tutto dominata dall'Esecutivo. Lo stesso vale per il momento di approvazione della manovra, in cui – come si è visto – il Parlamento pare subire le forzature procedurali sempre più impattanti che via via sono messe in atto, dietro la (debole) concessione dell'inserimento di previsioni microsettoriali, laddove il ruolo dell'assemblea rappresentativa dei cittadini dovrebbe essere quello di indirizzare il Governo rispetto all'utilizzo delle risorse disponibili e reperibili, nel rispetto di quanto concordato con le Istituzioni europee. Ciò non avviene nemmeno in occasione della discussione sulle autorizzazioni all'indebitamento e tantomeno quanto si esamina il rendiconto.

Nel decennio successivo all'adozione della l. cost. n. 1/2012, sono mancate da parte dei Governi, da un lato, la presa d'atto dei vincoli di bilancio e della limitatezza della conseguente limitatezza delle risorse disponibili, dall'altro, l'assunzione di responsabilità ad impiegare tali risorse in maniera coerente con le *priorità costituzionali*. Un impegno netto in tal senso, che trovasse eventualmente spazio nel programma con il quale il Governo si presenta per la fiducia al Parlamento, potrebbe fornire a quest'ultimo un parametro efficace per valutare l'azione del primo, anche in sede di approvazione del rendiconto consuntivo.

In un contesto simile, il PNRR – strumento di controllo (anche qualitativo) della spesa pubblica, ben più credibile delle *country specific recommendations* proprio in ragione dei meccanismi di condizionalità con cui opera – ha sinora rappresentato un'occasione persa per il nostro Parlamento, che non è almeno ad oggi riuscito a guadagnare un ruolo incisivo nell'attuazione del piano, esattamente come era avvenuto per la sua genesi.

Pare del tutto inattuata la previsione di cui all'art. 5, comma 4, della l. cost. 1/2012, per cui le Camere avrebbero dovuto esercitare «*la funzione di controllo sulla finanza pubblica*», laddove una qualche forma di controllo sulle decisioni compiute in tale ambito è recuperata solo *ex post* nell'ambito del giudizio di costituzionalità, pur con tutte le criticità che si sono illustrate, una fra tutte l'impossibilità pratica che la Corte riesca ad avere una visione d'insieme sul bilancio dello Stato.

Il dis-equilibrio nel rapporto tra poteri diviene, allora, evidente, con il Governo che assume il quasi-monopolio delle decisioni di natura finanziaria.

È significativo che la riforma sia stata avviata fuori dal Parlamento e, anzi, a seguito dell'impulso esterno di una lettera indirizzata da Trichet e

Draghi al Governo italiano il 5 agosto del 2011, definita «singolare» per diversi ordini di ragioni. Anzitutto, i due sottoscrittori erano governatori centrali, (l'uno europeo, l'altro italiano) (anche se governatore europeo in pectore), sicché soggetti istituzionali non certo deputati a svolgere – e soprattutto manifestare pubblicamente – apprezzamenti di natura politica. D'altro canto, la lettera è stata rivolta al Governo, sebbene fosse il Parlamento il destinatario degli impegni suggeriti; la lettera, inizialmente rimasta privata, è arrivata così a conoscenza del Parlamento solo una volta pubblicata dal Corriere della sera del 29 settembre 2011³⁶⁸.

E forse proprio l'assenza di un'effettiva condivisione con il Parlamento dei contenuti delle decisioni di natura finanziaria – e, in definitiva, delle relative responsabilità – può annoverarsi tra le cause che hanno determinato un'eccessiva pressione in capo agli esecutivi c.d. “politici”, poi sfociata nell'instaurazione Governi c.d. “tecnici”³⁶⁹.

La chiara indicazione giurisprudenziale è, invece, per la necessità di un coinvolgimento reale del Parlamento nelle decisioni di natura finanziaria, non solo a livello nazionale – tra tutte le pronunce, si rimanda alla citata ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 – ma anche nel panorama europeo, basti pensare alle sentenze della Corte costituzionale tedesca sull'azione della BCE nel corso della crisi. Il Parlamento dovrebbe recuperare il ruolo di sede privilegiata in cui trova spazio – o, quantomeno, può essere indirizzata e controllata – quell'attività di convogliamento delle risorse verso le *priorità costituzionali* e di bilanciamento tra valori ineguali, che (come visto) è essenziale a preservare l'identità della forma di Stato, oltre che a garantire una certa democraticità alle decisioni in materia.

Le modalità di approvazione della legge di bilancio seguite negli ultimi anni, per alcuni, andrebbero «certamente oltre le ricorrenti polemiche tra le forze politiche rappresentate in Parlamento» e porterebbero a chiedersi se l'assetto attuale sia compatibile con i principi e l'equilibrio alla base dei rapporti tra poteri, per come delineati dalla Costituzione o se ne stiano determinando una modifica

³⁶⁸ Così in Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 11-12, in cui si evidenzia come la lettera entrasse «dettagliatamente nel dominio dell'attività parlamentare», indicando i settori nei quali sarebbe stato possibile ridurre le spese e stabilendo anche che ai tagli avrebbe dovuto provvedersi con decreto legge, oltre che un termine perentorio per mettere in atto le misure. Come si è anticipato, la lettera giungeva a definire come «appropriate» «a constitutional reform tightening fiscal rules».

³⁶⁹ Luciani M., *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in Antonini L. (a cura di), *La domanda inevasa*, Bologna, 2016, 65-66.

tacita³⁷⁰. L'art. 81 Cost. costituisce «*il principale strumento di produzione di fonti di rango primario*», poiché, disponendo (con i decreti-legge) di tempi di esame costituzionalmente garantiti, vi confluiscano larga parte dei contenuti: le ripetute distorsioni nella sua applicazione assumono, dunque rilievo nella prospettiva della *separazione* dei poteri e, cos', della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento³⁷¹.

Fermo quanto detto sin qui, nel capitolo conclusivo si enucleeranno alcune considerazioni di chiusura, che, quindi, esploreranno alcune possibilità per risolvere o quantomeno ridurre le criticità dell'assetto attuale.

³⁷⁰ Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, cit., 1

³⁷¹ Così in Rivosecchi G., *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, cit.

CAPITOLO 4

PROTEGGERE L'IDENTITÀ COSTITUZIONALE? CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 4.1. Quale identità costituzionale? Verso uno Stato sociale programmatore - 4.2. Ridurre le asimmetrie informative per recuperare della funzione di controllo del Parlamento - 4.3. Il compito-chiave degli organi di supporto - 4.4. Il Presidente della Repubblica come attore fondamentale nel controllo ex ante sulle decisioni di finanza pubblica - 4.5. «*Prepare together the day after*»: le sfide per la *Next generation* all'indomani della pandemia.

4.1. Quale identità costituzionale? Verso uno Stato sociale programmatore

La riforma introdotta con la l. cost. 1/2012 e l'ingresso (anche per il tramite della Costituzione) dei principi base del costituzionalismo finanziario europeo nel nostro ordinamento sono tutt'altro che neutri per l'identità costituzionale, se si guarda a come era stata concepita la finanza pubblica fino all'avvento dell'Unione economica monetaria. La presente trattazione ha proseguito oltre tale punto di approdo, sino alla consapevolezza che è imprescindibile, alla salvaguardia della suddetta identità costituzionale, mettere in atto una razionalizzazione delle scelte sull'allocazione delle risorse, disponendo di «*un disegno coerente a monte di tutti gli interventi pubblici (...), tenendo presente il dato reale della limitatezza delle risorse, e dunque la necessità di compiere scelte e bilanciamenti tra gli obiettivi che si vogliono conseguire*», non potendo tale disegno essere ricostruito *ex post* solo nel giudizio di legittimità costituzionale³⁷².

Affermare la necessità di disporre di *un disegno coerente* non equivale – come si è correttamente puntualizzato – ad un rimando all'economia collettivista³⁷³, ma, anzi, appare estremamente coerente con quella

³⁷² Buzzacchi C., *Pandemia e politica del bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 3/2020, 114.

³⁷³ Cintioli F., *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in

qualificazione del bilancio quale «*bene pubblico*», con la funzione di «*sintetizzare e rendere certe le scelte (...), sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*»³⁷⁴. A ben vedere, il PNRR stesso è un piano, in cui la «*proiezione verso il futuro e verso le nuove generazioni*» si coniuga alla «*conservazione di alcuni capisaldi della Società aperta, su tutti il principio di concorrenza nell'economia sociale di mercato*»³⁷⁵.

L'illustrazione dell'attuale dispiegarsi dei procedimenti euronazionali di finanza pubblica ha dimostrato l'impossibilità che tale *disegno di insieme* venga efficacemente tratteggiato al momento dell'approvazione della manovra annuale, ma, soprattutto, l'impossibilità a tale processo partecipi efficacemente il Parlamento. Quest'ultimo può forse agire più efficacemente come controllore, che come decisore. È, peraltro, la stessa l. 243/2012, all'art. 5, comma 4, a stabilire che: «*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*»³⁷⁶.

Le Camere devono, allora, ricercare spazi di intervento laddove i tempi lo concedono, controllando e propriamente indirizzando *ex ante* l'attività dell'Esecutivo, in modo da orientarne le relative scelte, sia rispetto alla definizione degli obiettivi di bilancio a livello europeo, sia in relazione alla destinazione delle risorse in coerenza con il disegno costituzionale. D'altro canto, non può continuare a sminuirsi il ruolo centrale dei processi di rendicontazione, strumenti indispensabili alla verifica della corrispondenza tra impegni assunti e risultati ottenuti, oltre che alla corretta rappresentazione della situazione contabile; ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera, infatti, a cascata sugli esercizi future e – si aggiunge – sulle generazioni future (sentenza n. 266 del 2013 che riprende la sentenza n. 250 del 2013).

Da questa prospettiva, si condivide l'approccio di chi ha suggerito di non sottovalutare l'importanza dei processi deliberativi – spostando, dunque, l'aspetto centrale della garanzia dal piano sostanziale a quello procedurale – anche considerato che la discussione in Parlamento delle decisioni di natura

lamagistratura.it, 13 novembre 2021, 80.

³⁷⁴ Come da Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

³⁷⁵ Cintioli F., *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, cit., 80.

³⁷⁶ Fasone C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria*, cit. 208.

finanziaria è essenziale ad assicurarne la necessaria democraticità³⁷⁷. Allontanandosi per un attimo dalle valutazioni strettamente giuridiche, autorevoli studi hanno dimostrato che sistemi di bilancio centralizzati – in cui redazione e approvazione del bilancio sono dominate da unico soggetto e dal suo staff tecnico (nel nostro caso, il Governo e, specialmente, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con i loro dicasteri di supporto) – non solo sono scarsamente trasparenti, ma risultano anche meno efficienti nel garantire una sana disciplina fiscale e un controllo dei livelli di spesa adeguato. Si suggerisce, quindi, l'adozione di procedure cd. *top-down*, che limitino progressivamente il raggio decisionale, a partire dalla misura del disavanzo (fermando il saldo nelle successive decisioni), per poi concentrarsi sulla composizione con fissazione del livello della spesa o delle entrate, finendo con le votazioni sull'assegnazione delle risorse per aree³⁷⁸.

La stessa normativa di contabilità (come si è visto) abbraccia il metodo della programmazione, «riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni» e «lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo ed indirizzo», che si estrinsecano anzitutto nella predeterminazione degli obiettivi di finanza pubblica³⁷⁹.

Le attività di programmazione – che vedono nell'approvazione DEF il momento principale – attengono, però, quasi esclusivamente gli aspetti strettamente macroeconomico-finanziari. Solo nella terza sezione del documento, recante lo schema del Programma nazionale di riforma, è previsto l'inserimento di riferimenti anche qualitativi, prevedendosi l'indicazione dello stato di avanzamento delle riforme avviate, in un raffronto tra risultati previsti e conseguiti, nonché delle priorità del Paese e delle principali riforme da attuare in futuro, inclusi i tempi previsti e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione (art. 9, comma 5, lett. a) e c), l. 196/2009). Considerazioni a parte possono svolgersi rispetto agli allegati, che comprendono, oltre agli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, fra gli altri, la Relazione di

³⁷⁷ Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro*, cit.

³⁷⁸ Goretti C. – L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, cit., 2, che riprende gli studi di Alesina A. – Hausmann R. – Hommes R. – Stein E., *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, IDB OCE Working Paper 394, 1999, Washington.

³⁷⁹ C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., 46-51.

sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, il programma delle infrastrutture strategiche, il documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, l'esposizione delle risorse destinate alle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. Sempre in annesso al DEF, l'art. 10, comma 5, della l. 163/2016 prevede la presentazione riferita agli indicatori di benessere equo e sostenibile ("BES"), nell'ultimo triennio e nel periodo di riferimento; l'idea è che tali indicatori si affianchino al PIL, considerando ulteriori variabili oltre al benessere economico, tra cui salute, istruzione e formazione, rapporto tra lavoro e tempo libero, relazioni sociali, benessere soggettivo, ricerca e innovazione, qualità dei servizi³⁸⁰.

Ciò che manca (quasi) del tutto è la previsione di adeguati meccanismi di rendicontazione, in cui – a prescindere dalla programmazione dell'attività futura – il Parlamento sia chiamato a soffermarsi e pronunciarsi efficacemente sulla gestione passata, effettuando un effettivo raffronto tra obiettivi (e risorse impiegate) e risultati ottenuti. Si è detto, a riguardo, dello scarso interesse per l'approvazione del rendiconto consuntivo. Un tentativo – in ambito legislativo – di introdurre uno strumento per analizzare le conseguenze delle decisioni assunte è stata l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (c.d. "AIR"), che, tuttavia, non sembra essere stata valorizzata quanto avrebbe potuto essere³⁸¹.

Le riflessioni fin qui esposte impongono di chiedersi se la Costituzione non abbia bisogno di una complessiva opera di aggiornamento, che sia funzionale a rafforzarne la tenuta. Tale opera non dovrebbe necessariamente riguardare la sola parte organizzativa, potendo allargarsi anche a quella dei principi fondamentali, ben suscettibili di essere modificati, certo se nella direzione di una valorizzazione e non di un depotenziamento³⁸². Quindi la Costituzione deve essere aggiornata? Non si intende esplorare una simile ipotesi in questa sede, sia perché l'analisi sfocerebbe in valutazioni *de iure condendo* – in cui il mestiere del politico e quello dello studioso si confondono facilmente – sia perché il dato positivo extra-costituzionale attuale presenta (a parere di chi scrive) delle potenzialità sinora inesprese.

³⁸⁰ L'art. 10, comma 10-*bis*, della legge n. 163/2016 prevede che questi indicatori siano selezionati da un Comitato istituito presso l'ISTAT e che siano oggetto di una relazione annuale che il Ministro dell'Economia deve presentare alle Camere entro il 15 febbraio di ogni anno.

³⁸¹ Sul tema, per tutti, Albanesi E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, cap. V, par. 7.

³⁸² Così correttamente osserva Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 16.

4.2. Ridurre le asimmetrie informative per recuperare della funzione di controllo del Parlamento

Nel ripercorrere i procedimenti euronazionali su cui ci si è soffermati capitolo terzo della presente trattazione, si è detto che il maggiore disequilibrio sul piano della forma di governo, che la messa in atto di tali procedimenti ha causato, è quello nei rapporti tra Parlamento e Governo, con il primo che si trova nell'impossibilità di influenzare significativamente l'azione del secondo.

Su tale disequilibrio incide, in primo luogo, il quasi-monopolio dell'informazione finanziaria, del tutto veicolata dall'Esecutivo, che non solo dialoga direttamente con le Istituzioni europee, ma può anche servirsi delle strutture ministeriali adeguate all'effettiva comprensione di dati tecnici, di cui entra in possesso o elaborati da quelle medesime strutture.

Deve, poi, considerarsi che sia i procedimenti euronazionali di bilancio, come gli stessi mercati si basano su tempi strettamente contingentati, che richiedono un esame rapido dei dati a disposizione e l'assunzione di decisioni altrettanto rapide, anche tenuto conto che le informazioni di natura finanziaria – proiezioni, stime, etc. – risultano velocemente non più aggiornate. Ciò è difficilmente compatibile con i tempi e le prassi che caratterizzano l'attività delle assemblee parlamentari.

Si è detto che la legge di contabilità dello Stato prevede che il Governo sia tenuto a 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*», ossia le attività di controllo parlamentare (art. 9, comma 2, l. 196/2009).

Un recente report curato dal Servizio Studi del Senato ben descrive le esperienze sino ad ora maturate³⁸³. Richiamate le prassi dell'esame parlamentare, sia nelle Commissioni che in Assemblea, dei documenti previsti dal Semestre, nonché la partecipazione alle occasioni di confronto interparlamentare, il report conclude rilevando che l'attenzione tradizionalmente riservata ai temi europei, da parte del Senato, non si è sinora concretizzata nell'esame puntuale e specifico dei singoli documenti in cui si

³⁸³ Si tratta del documento Senato della Repubblica, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, 1/2020, online: [STUD - Dossier europei - 37 \(senato.it\)](https://www.senato.it/STUD-Dossier_europei-37)

snoda il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio³⁸⁴. Gli unici documenti oggetto di puntuale esame sono stati, nel contesto del DEF, i Programmi nazionali di riforma e di stabilità: il lavoro su tali documenti si è svolto in modo regolare e approfondito in Commissione, anche attraverso cicli di audizioni svolti dalle Commissioni congiunte di Camera e Senato, e concluso in Assemblea, con l'approvazione di specifiche risoluzioni.

Pur mancando una reportistica analoga, la medesima osservazione potrebbe farsi – anche seguendo le cronache politiche – rispetto ai lavori della Camera dei Deputati.

Il Parlamento, dunque, ha sinora mancato anche solo di fornire linee-guida all'azione del Governo – che avrebbero potuto estrinsecarsi in determinazioni di indirizzo, di cui quest'ultimo avrebbe dovuto necessariamente tener conto – così rinunciando a riacquistare *ex ante* un contrappeso al protagonismo dell'Esecutivo nelle decisioni di bilancio. Anche rispetto ai documenti cui viene dedicato un vero e proprio esame, l'attenzione pare concentrarsi, tuttavia, soprattutto sui dati finanziario-contabili, sebbene il Parlamento abbia riservato una qualche attenzione al tema della definizione dei BES nonché delle relazioni sull'evoluzione di tali indicatori, anche tramite alcune audizioni³⁸⁵.

Il problema pare, tuttavia, essere legato, più che all'effettiva disponibilità di informazioni, all'atteggiamento del «*destinatario finale*» di tali informazioni – il Parlamento – che ad oggi non si mostra, in linea generale, interessato all'assunzione di un ruolo più attivo nei confronti dell'esecutivo, accollandosi «*l'oneroso compito di interloquire con il monopolista, la sua controparte istituzionale*» e «*iniziando a valutare la qualità dell'informazione che riceve, richiedendo*

³⁸⁴ Si tenga conto che è solo a partire dalla circolare del Presidente del Senato n. 6187/S che gli atti del Semestre vengono, tra gli atti segnalati dal Governo, assegnati in commissione, dal momento che l'assegnazione non è automatica, non trattandosi di atti legislativi.

³⁸⁵ Si veda, ad esempio, l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Atto n. 428) alla Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) del 26 luglio 2017. Per la relazione, online: [Audizione dell'UPB sullo schema di DM recante individuazione degli indicatori BES | upB \(upbilancio.it\)](#). Si vedano anche le audizioni di funzionari dell'ISTAT, alle commissioni bilancio riunite del Senato e Camera, quanto all'andamento dei BES, disponibili sul sito dell'ISTAT: [Relazione sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile per l'anno 2019 \(Doc. LIX n. 1\) \(istat.it\)](#)

integrazioni, verificando l'affidabilità e la coerenza dei documenti»³⁸⁶.

Tale apparente disinteresse può trovare la sua spiegazione nell'assenza di procedure istituzionalizzate, che contemplino momenti di confronto sugli atti del semestre. A tal riguardo, sia legge di contabilità, che la, da poco richiamata, l. 243/2012 assegnano un ruolo importante ai regolamenti parlamentari³⁸⁷. Si è auspicato, a riguardo, che Camera e Senato, anche alla luce delle esigenze di riorganizzazione legate alla riduzione del numero di parlamentari, riescano a porre in essere una profonda revisione dei regolamenti, dell'organizzazione in commissioni e delle procedure di bilancio³⁸⁸.

Ad oggi, tuttavia, i regolamenti parlamentari disciplinano in dettaglio il solo semestre nazionale, sino all'approvazione del bilancio dello Stato, non il semestre europeo, pur essendo quest'ultimo decisivo nel determinare il contenuto del primo. I Programmi nazionali di riforma e di stabilità, per l'esame dei quali è prevista una disciplina specifica – si è visto – che sono oggetto di puntuale attenzione. L'esame in commissione potrebbe – come per il DEF – anche per tali documenti culminare nell'adozione di una risoluzione di indirizzo, che potrebbe essere anche sottoposta al *plenum* dell'Aula.

È, poi, necessario che il Parlamento disponga di fonti di informazione, anche senza il necessario tramite del Governo.

Anzitutto, le Camere hanno lasciato sinora inesplorata la possibilità di creare un canale diretto con le Istituzioni europee, attivando meccanismi che l'attuale normativa già prevede. Specificamente, nell'ambito del braccio correttivo del PSC, la Commissione può essere chiamata a riferire al Parlamento dello Stato membro interessato in merito alla raccomandazione

³⁸⁶ Goretti C. – Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, cit.

³⁸⁷ L'art. 9, comma 2, della l. 196/2009 prevede che il Governo sia tenuto a 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», ossia le attività di controllo parlamentare.

³⁸⁸ Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., vii-viii. Ciò non sarebbe del tutto sufficiente ad avviso di Rivosecchi G., *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, cit., secondo il quale sarebbe difficile che le torsioni del sistema attuale possano essere contenute mediante riforme dei regolamenti parlamentari, considerato le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento vengono spesso perpetuate «mediante l'applicazione di regole non scritte sulla scorta di una malintesa dottrina del "precedente" parlamentare: l'unica regola che governa l'intera sessione di bilancio determinando il rovesciamento della gerarchia delle fonti».

che indica le misure per correggere il disavanzo³⁸⁹. O ancora, nella procedura di valutazione dei *draft budgetary plans*, l'eventuale parere negativo può essere presentato dalla Commissione, non solo al Parlamento europeo, ma anche al parlamento dello Stato membro interessato, che ne faccia richiesta³⁹⁰. Il Parlamento italiano non ha mai presentato tale richiesta, nemmeno nel difficile frangente (cui ci si è riferiti più volte), creatosi in occasione della presentazione del *draft budgetary plan* per il 2020.

Il suggerimento che viene da più parti è, poi, che i Parlamenti – nazionali ed europeo – possano fare squadra nel fronteggiare la propria marginalizzazione rispetto all'attività svolta dagli esecutivi.

La principale criticità, a riguardo, attiene la suddivisione di competenze su cui si basa l'attuale sistema: si è detto della frammentarietà nella ripartizione del potere esecutivo in materia di bilancio, che lo rende difficilmente controllabile dai parlamenti; si è detto, anche che il Parlamento europeo non dispone di poteri decisionali; a ciò si aggiunge la sinora scarsa incisività degli strumenti di cooperazione interparlamentare attualmente esistenti, *in primis* la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, *ex art.* 13 del TSCG. Potrebbe rivelarsi utile un rafforzamento delle modalità di lavoro tale Conferenza, partendo da una rimodulazione della relativa agenda, accordandola alle principali fasi del semestre europeo, in modo poi da agire in modo coordinato nelle rispettive sedi. Rimane fermo che elemento imprescindibile per la buona riuscita di qualsiasi forma di cooperazione interparlamentare deve essere un generale consenso, da parte degli stessi parlamenti, rispetto all'utilità di simili iniziative³⁹¹.

D'altro canto, occorre che il Parlamento o anche solo le commissioni si servano effettivamente delle strutture – Ufficio parlamentare di bilancio e servizi di bilancio delle Camere – che possono supportarne l'attività, attraverso una valutazione critica delle informazioni disponibili, siano esse quelle fornite dal Governo o quelle reperite eventualmente nei modi di cui sopra.

³⁸⁹ Cfr., l'art. 11, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 473/2013.

³⁹⁰ Cfr., l'art. 7, paragrafo 3 del regolamento (UE) n. 473/2013.

³⁹¹ Si veda Lupo N. – Griglio E., *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.

4.3. Il compito-chiave degli organi di supporto

Nel paragrafo precedente, si accennava all'importanza, per le Camere e specificamente per le Commissioni parlamentari, di poter disporre di strutture che possano fornire un supporto nell'esame delle informazioni a disposizione.

Si accennava, in particolare, ai servizi di bilancio interni ai due rami del Parlamento, che redigono con regolarità elaborati di approfondimento, che mirano a rappresentare gli effetti sulla finanza pubblica dei provvedimenti di spesa³⁹².

L'organo che desta il maggiore interesse è, però, l'Ufficio parlamentare di bilancio anche perché istituito in parallelo all'adozione della riforma costituzionale, che ha introdotto le regole di cui ci si è occupati.

Già a partire dai dibattiti sull'approvazione della l. 468/1978 si prospettavano organismi analoghi, ma (come visto) è stato solo l'art. 5 della l. cost. 1/2012 a prevedere che la legge di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. dovesse disciplinare, fra l'altro, *«l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza*

³⁹² Il Servizio del Bilancio predispone diverse tipologie di documenti: note di lettura, elementi di documentazione, documenti di base, documentazione di finanza pubblica, note brevi, appunti, notiziario mensile. In particolare, le note di lettura analizzano gli effetti sulla finanza pubblica di taluni provvedimenti, così fungendo da strumento di verifica delle relazioni tecniche elaborate dal Governo. Gli elementi di documentazione hanno, al contrario, un approccio più generale, non essendo necessariamente relativi a singoli disegni di legge. I documenti di base sono fascicoli dedicati a questioni particolarmente rilevanti sotto il profilo metodologico. La documentazione di finanza pubblica offre, invece, un monitoraggio periodico degli andamenti di finanza pubblica in occasione della presentazione dei più importanti atti del Governo in materia. Le note brevi contengono analisi episodiche su temi di rilevante interesse per la finanza pubblica. A partire da maggio 2015, il Servizio del Bilancio cura un notiziario mensile, organizzato in quattro sezioni: "Istituzioni nazionali", "Istituzioni comunitarie e internazionali", "Approfondimenti", "Servizio Bilancio". Gli Appunti sono costituiti da elaborati brevi, realizzati di norma anche a fronte di apposita richiesta di approfondimento da parte di Senatori, su argomenti specifici che non sono stati affrontati nelle altre tipologie di documenti prodotti dal Servizio. Tutti i documenti vengono inviati alla Commissione Bilancio, alle altre Commissioni interessate nonché al Governo e ad ogni Senatore che ne faccia richiesta. Anche la Camera dei deputati dispone di un servizio dedicato al bilancio dello Stato, incaricato delle seguenti funzioni: (i) condurre la verifica tecnica delle quantificazioni degli effetti finanziari conseguenti ai progetti di legge, agli emendamenti e agli altri testi normativi; (ii) condurre la verifica tecnica dei dati relativi all'effettivo andamento degli effetti finanziari delle leggi in corso di gestione; o (iii) la verifica tecnica delle stime sottostanti alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio e alle quantificazioni sugli andamenti dei flussi di finanza pubblica; o (iv) l'analisi ed il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica; o ancora (v) la verifica tecnica sull'attuazione delle leggi, in concorso con gli altri Servizi ed Uffici della Segreteria generale interessati.

delle regole di bilancio» (lett. f). Così ha disposto l'art. 16 della l. 243/2012, denominando tale organo "Ufficio parlamentare di bilancio" ("UPB"), con sede in Roma, presso le Camere, con le funzioni già elencate di cui al successivo art. 18 della medesima legge³⁹³.

L'Ufficio può agire di propria iniziativa o su richiesta delle Commissioni; l'art. 18 specifica che: «*L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica*» (enfasi aggiunta)³⁹⁴. Sono, dunque, le Commissioni stesse che possono richiedere approfondimenti in specifiche materie, per le quali ritengano sia necessario disporre di valutazioni indipendenti.

Il comma 3 del medesimo art. 18 prevede che, qualora l'UPB esprima «*valutazioni significativamente divergenti*» rispetto a quelle del Governo, un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica possa richiedere all'Esecutivo di illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.

Su base bi-annuale, l'UPB redige, poi, un rapporto sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, in primavera, in occasione della presentazione del Programma di stabilità (il "Rapporto sulla programmazione di bilancio"); in autunno, in occasione della sessione di bilancio (il "Rapporto sulla politica di bilancio"). Prima della pubblicazione di ciascun rapporto, l'Ufficio "valida", secondo i criteri indicati nell'ordinamento europeo, le previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo; qualora riscontri delle non conformità, può arrivare anche a non validarle, come avvenuto in relazione alle previsioni macroeconomiche programmatiche 2019.

Compito istituzionale dell'UPB è quello di supportare il Parlamento,

³⁹³ Le si ricorda. L'UPB deve occuparsi di effettuare «*analisi, verifiche e valutazioni*» su una serie di temi: le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, gli andamenti di finanza pubblica, la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'OMT, nonché ogni altro tema di economia e finanza pubblica rilevante. Sul tema, si veda la recente opera di Vernata A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Roma, 2020.

³⁹⁴ Ai sensi del comma 4: «*L'Ufficio opera sulla base di un programma annuale delle attività, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica*».

anche fornendo rielaborazioni critiche dei dati a disposizione, fermo che tali rielaborazioni rimangono nell'alveo dell'attività istruttoria, con ciò accostandosi, senza sovrapporvisi, al controllo giuridico-contabile riservato alla Corte dei conti.

Così, l'UPB redige anche diverse tipologie di documenti, differenziate a seconda del livello di approfondimento e del contenuto: le *note di lavoro* comprendono approfondimenti di *policy* e tecnici, mentre i *focus tematici* discutono temi di particolare rilievo per il dibattito economico del Paese. Di particolare interesse – rispetto agli argomenti trattati nel secondo capitolo della presente trattazione – sono stati il *focus* n. 4/2015, in cui si analizza la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, il *flash* n. 1/2019 relativo al reddito di cittadinanza o il *flash* n. 2 / 2020 sui cambiamenti nelle proiezioni di medio-lungo termine della spesa pensionistica in Italia o, ancora, il *flash* n. 1/2022 sui bandi PNRR destinati agli Enti territoriali.

A quanto risulta dall'analisi delle prassi parlamentari registratesi sino ad oggi, è mancato, però, un effettivo utilizzo delle valutazioni dell'UPB, per ora solo citate nei dibattiti parlamentari, ma non ancora decisive nei processi legislativi. Emblematico è il già citato *focus* del 16 giugno 2015, n. 4, sulla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, solo citato nel successivo dibattito in merito al D.L. 65/2015 in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR³⁹⁵.

D'altro canto, le relazioni dell'UPB possono divenire estremamente utili anche nel contesto del giudizio di legittimità costituzionale, offrendo alla Corte valutazioni indipendenti su dati tecnici³⁹⁶.

Un supporto da parte dell'UPB sarebbe necessario, anche, per garantire un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'attuazione del PNRR, anche tenuto conto che le Camere non hanno istituito un organo specifico deputato a seguire l'attuazione. Ma, d'altra parte, a guardare il panorama europeo questa pare la linea generalmente prescelta, come risulta da un sondaggio lanciato nel febbraio del 2022 dal Servizio Studi del Parlamento europeo: tra i 24 parlamenti che hanno risposto al questionario, solo il Portogallo ha istituito uno specifico organismo, gli altri 23 utilizzano le

³⁹⁵ Per una ricostruzione analitica sul punto, Guerra Y., *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 285-318

³⁹⁶ Guerra Y., *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, cit., 315.

commissioni già esistenti; ciononostante 13 parlamenti hanno istituito canali di scambio di informazioni con l'Esecutivo i relativi per aggiornamenti³⁹⁷.

Resta, infine, da chiedersi se il Parlamento debba dotarsi o affiancarsi ad ulteriori organi consultivi, che possano supportarne i processi decisionali, facendosi portatori delle istanze che più difficilmente riescono a trovare spazio nell'adozione di decisioni di natura finanziaria, tra tutte, la necessità di garantire il principio di sostenibilità³⁹⁸.

4.4. Il Presidente della Repubblica come attore fondamentale nel controllo *ex ante* sulle decisioni di finanza pubblica

Se nelle procedure di bilancio, come visto, il potere decisionale è conteso Parlamento e Governo – con quest'ultimo che assume sempre di più un ruolo preponderante rispetto al primo – un ruolo cruciale spetta al Presidente della Repubblica (come hanno correttamente osservato alcuni commentatori)³⁹⁹.

I limiti del controllo di costituzionalità – *in primis* il fatto che intervenga *a posteriori*, a fronte di decisioni con un raggio di efficacia estremamente circoscritto nel tempo – impongono la ricerca di meccanismi di controllo *ex ante*. Il ruolo di *difesa* della Costituzione, che il Capo dello Stato è chiamato a svolgere, diviene, allora, complementare a quello di *garanzia* esercitato dalla Corte, anche considerato che, se quest'ultima agisce con *la potestas* propria del giudice e secondo procedure regolamentate, il Presidente della Repubblica può muoversi anche con modalità informali e per questo più flessibili⁴⁰⁰.

Sono anche le mere cronache giornalistiche a dimostrare che, in momenti delicati per il Paese, i Presidenti della Repubblica che si sono succeduti – Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella – abbiano, in modi diversi, allargato al massimo l'estensione della “fisarmonica” dei poteri affidatigli e ciò a partire dalla gestione delle crisi di governo⁴⁰¹.

³⁹⁷ European Parliament – Economic Governance Support Unit, Outcome of a survey on the role of national parliaments in the implementation of the RRF, giugno 2022.

³⁹⁸ Si rimanda alle esperienze richiamate in Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro*, cit., 68-72, tra cui il *Committee for the Future* finlandese, l'*Ombudsmen* ungherese, il *Norwegian Ombudsman for Children*, il *Parliamentary advisory council on sustainable development* tedesco o il *Welsh Future Generations Commissioner*.

³⁹⁹ Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 35-36.

⁴⁰⁰ Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 35-36.

⁴⁰¹ L'utilizzo della celebre metafora di Giuliano Amato si deve a Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 357 ss.

La prima – e probabilmente la più rilevante – è stata la crisi successiva alle dimissioni del Governo Berlusconi, che seguirono ad un colloquio con il Presidente Napolitano. Il suo successore si è reso protagonista, invece, dell'individuazione del Ministro dell'economia del primo governo Conte: il c.d. “caso Savona” ha visto il Presidente Mattarella rifiutare di nominare il prof. Savona, provocando l'iniziale rinuncia di Giuseppe Conte all'incarico di formare un nuovo esecutivo. Sempre il Presidente Mattarella ha contribuito attivamente nell'assicurare un passaggio fluido dal secondo Governo Conte al Governo Draghi, tenuto conto dell'esigenza (unita alla necessità di completare il piano vaccinale in tempi rapidi) di presentare una proposta di PNRR alle Istituzioni europee nelle scadenze previste

Le dichiarazioni che ne sono seguite – peraltro, direttamente indirizzate ai cittadini – sono testimonianza di un estremo attivismo presidenziale a difesa degli interessi finanziari dello Stato.

Così il Presidente Napolitano, nella dichiarazione del 9 novembre 2011, si riferiva specificamente alla *«pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti»*, significando la necessità – proprio nella propria *«qualità di Capo dello Stato»* – di chiarire, da un lato, la ferma volontà del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni dalla carica, con l'approvazione della legge di stabilità per il 2012, dall'altro, l'intenzione di svolgere con la massima rapidità le consultazioni e giungere brevemente alla formazione di un nuovo governo o dare subito inizio a una campagna elettorale, per evitare un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare, rimanendo, comunque, ferma la possibilità di adottare provvedimenti di urgenza⁴⁰².

E ancor più rilevante la dichiarazione di pochi giorni dopo, il 13 novembre 2011, in cui il Presidente dava conto di aver incontrato i Presidenti del Senato e della Camera e i rappresentanti dei tutti i gruppi parlamentari *«nell'interesse generale del paese di sforzarsi di formare un governo che possa ottenere il più largo appoggio in Parlamento su scelte urgenti»* non solo «di consolidamento della nostra situazione finanziaria», ma anche *«di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale»*, a fronte della *«gravità della crisi finanziaria e dei pericoli di regressione economica dinanzi a cui si trovano l'Italia e l'Europa»*. In tal sede, il Presidente entrava, poi, nel merito della *«particolare fragilità del nostro paese»* da ricollegarsi all'altissimo debito pubblico accumulato nel passato, per poi

⁴⁰² Il testo integrale della dichiarazione è rinvenibile al link: [I Presidenti - Dichiarazione del Presidente della Repubblica \(quirinale.it\)](https://www.quirinale.it/it/Presidenti-Dichiarazione-del-Presidente-della-Repubblica-quirinale.it) sul sito ufficiale Quirinale.it.

enunciare espressamente il bisogno di recuperare la fiducia degli investitori e delle istituzioni europee, anche alla luce della necessità di rinnovare quasi duecento miliardi di euro di Buoni del Tesoro, collocandoli sul mercato. Il tentativo (dichiarato) era quello di rappresentare *«un'esigenza su cui dovrebbero concordare tutte le forze politiche e sociali preoccupate delle sorti del paese»*, che attorno al Presidente avrebbero dovuto raggrupparsi, mettendo da parte le relative divisioni, per far confluire i propri consensi verso un esecutivo a guida del sen. prof. Mario Monti, *«personalità indipendente, rimasta sempre estranea alla mischia politica, e al tempo stesso dotata di competenze ed esperienze che ne fanno una figura altamente conosciuta e rispettata in Europa e nei più larghi ambienti internazionali»*⁴⁰³.

Parimenti significativa è la dichiarazione del Presidente Mattarella del 7 maggio 2018, dinnanzi al c.d. caso Savona. In tal sede, il Presidente Mattarella rammentava di aver *«agevolato, in ogni modo»*, il tentativo di dar vita a un governo tra Movimento Cinque e Stelle e la Lega, pur avendo fatto presente l'intenzione di esercitare *«un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere»*, specialmente per quanto avrebbe riguardato il ministro dell'Economia, nell'assunto che la scelta di tale ministro avrebbe costituito *«un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari»*. Per tale ruolo avrebbe dovuto individuarsi, secondo gli auspici esplicitati dal Presidente, un soggetto che non potesse essere visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che avrebbe potuto provocare la fuoruscita dell'Italia dall'euro. La mancata condivisione della proposta di incaricare il prof. Savona del ruolo di Ministro dell'Economia veniva, dunque, motivata con la correlata *«incertezza»* in merito alla posizione del Paese nell'euro, che avrebbe *«posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende»*. Il richiamo è stato, in definitiva, al *«dovere»* del Capo dello Stato, nello svolgimento del compito di nominare i ministri, di essere attento alla tutela dei risparmi, fermo che: *«Quella dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento»*⁴⁰⁴.

⁴⁰³ Il testo integrale della dichiarazione è rinvenibile, al link: [I Presidenti - Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni \(quirinale.it\)](#) sul sito ufficiale Quirinale.it.

⁴⁰⁴ Il testo integrale della dichiarazione è rinvenibile, al link: [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte \(quirinale.it\)](#) sul sito ufficiale Quirinale.it.

Recente è, poi, la dichiarazione del 21 luglio 2022, pronunciata in occasione dello scioglimento delle Camere, a seguito delle dimissioni del Presidente Draghi, laddove si fa, ancora, diretto riferimento alla necessità «*con importanza decisiva*» di attuare nei tempi concordati il PNRR, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno⁴⁰⁵.

D'altro canto, gli interventi del Capo dello Stato possono dispiegarsi proprio nel procedimento legislativo.

Non bisogna dimenticare, infatti, che – rimanendo nell'ambito dei poteri formali – al Presidente della Repubblica compete intervenire nella promulgazione delle leggi e nell'emanazione dei decreti legge e dei regolamenti, sicché questi dovrà controllarne la compatibilità costituzionale anche rispetto a eventuali violazioni dell'art. 81.

Ma il Presidente può anche solo anticipare. L'intenzione di disporre il rinvio presidenziale di un provvedimento⁴⁰⁶.

Emblematico è quanto avvenuto dopo l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, quando l'Ufficio Stampa del Quirinale ha reso noto il testo della lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella in cui questi si augurava che – «*nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria*» – il Governo a sviluppasse, anche nel corso dell'esame parlamentare, il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee⁴⁰⁷.

Il Presidente della Repubblica svolge, in definitiva, un controllo *ex ante* sulle scelte di finanza pubblica, che si accosta – ma non si sovrappone – a quello che è chiamato a svolgere il Parlamento, che è a tutti gli effetti un co-decisore. I Presidenti che hanno ricoperto questo ruolo degli anni della crisi

⁴⁰⁵ Il testo integrale della dichiarazione è rinvenibile, al link: [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere \(quirinale.it\)](https://www.quirinale.it/it/la-repubblica/la-repubblica-sergio-mattarella-dopo-la-firma-del-decreto-di-scioglimento-delle-camere) sul sito ufficiale Quirinale.it.

⁴⁰⁶ Sul punto, si rimanda sempre alla ricostruzione di Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 359 e alla dottrina ivi citata. In tal sede – con rimando alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 – si evidenzia come il Capo dello Stato possa intervenire in tutti i momenti del procedimento legislativo. Sin dalla fase dell'iniziativa, anziché rifiutare l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, può firmare l'atto, ma poi esprimere le proprie perplessità in un secondo momento.

⁴⁰⁷ Sul punto, si rimanda sempre alla ricostruzione di Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 361.

hanno valorizzato – nei termini di cui si è detto – tale compito, anche ponendo l'accento sulla funzione strumentale della finanza pubblica rispetto alla realizzazione di un determinato disegno di forma di Stato.

L'obbiettivo di *«sforzarsi di formare un governo che possa ottenere il più largo appoggio in Parlamento su scelte urgenti»* – evocato dal Presidente Napolitano nella dichiarazione del 9 novembre 2011 – si ricollegava alla duplice necessità *«di consolidamento della nostra situazione finanziaria, ma anche «di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale»*. O, ancora, nella dichiarazione del Presidente Mattarella del 7 maggio 2018 – l'importanza di evitare un'impennata dello *spread*, con aumento del debito pubblico, avrebbe ridotto *«le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali»*; le perdite in borsa, *«bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito»* e *«configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane»*; vi è, poi, *«il pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende»*.

Viene sempre da un Capo dello Stato – e, segnatamente, dal Presidente Mattarella nella dichiarazione da ultimo richiamata – una forte connotazione della stessa decisione di aderire alla moneta unica, con conseguente necessità di abbracciare il correlato sistema di controllo della finanza pubblica, in senso politico. Con tale connotazione, non si dà per assodata l'irreversibilità di tale decisione, fermo il richiamo alla prudenza. Il riferirsi al periodo antecedente l'Unione Monetaria Europea – quando *«gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento»* – non esclude, quindi, che anche rispetto alla scelta di aderire all'Euro, definita *«di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani»*, sia possibile *«discuterne»*, ma *«lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento»*.

4.5. *«Prepare together the day after»*: le sfide per la *Next generation* all'indomani della pandemia

Giunti alla conclusione, vale la pena riprendere la domanda che ha ispirato la presente ricerca e, con essa, la metafora citata in apertura.

Dinnanzi al “canto delle sirene” – i momenti di crisi, cui l'economia mondiale è (ormai spesso) sottoposta, e i conseguenti riflessi anche sul piano dell'ordinamento costituzionale – le “corde” cui i Costituenti avevano legato “Ulisse” alla nave appaiono potenzialmente abbastanza salde per resistere. Si è visto, a riguardo, come la Costituzione non delinea un'*identità* della forma di Stato finanziariamente condizionata, ma anzi offra indicazioni chiarissime

non solo nel delineare il complesso di valori ed obiettivi che intende realizzare, ma anche nel definire una gerarchia tra gli stessi, che vede al centro la persona.

Ciò non significa che – per rimanere nella metafora – le tensioni cui esse sono sottoposte non rappresentino un rischio effettivo per la loro tenuta. Osservando le trasformazioni che l’assetto costituzionale sta subendo, specialmente sul piano dei rapporti tra poteri dello Stato, pare evidente che tali trasformazioni risultano ormai incompatibili con i principi di equilibrio fissati nella Carta, a maggior ragione dopo la revisione costituzionale del 2012. Il Parlamento, infatti, non solo non svolge quell’attività di bilanciamento tra valori costituzionali e limite delle risorse disponibili, cruciale a preservare l’*identità* della forma di Stato, ma appare sempre più marginalizzato nelle decisioni di natura finanziaria.

La concreta realizzazione – e mantenimento – del modello sociale richiede, quindi, di raddrizzare quei disequilibri tra poteri che distorcono anche l’identità della forma di Governo. Da qui, l’attenzione riservata al dato procedurale sul finale della trattazione.

Si è osservato che comprendere la natura euronazionale del procedimento di bilancio renda più facile evitare astiose contrapposizioni tra Istituzioni europee e nazionali, nelle scelte di natura finanziaria⁴⁰⁸. La necessità di un coordinamento tra Esecutivi (nazionale ed europeo), nell’ambito del semestre, viene utilizzata (ormai d’abitudine) dai Governi come alibi per giustificare la compressione totale dello spazio per la discussione parlamentare. Si è detto come ad un potenziamento di prerogative – dell’Esecutivo, in questo caso – si accompagni necessariamente anche un ampliamento della sfera di responsabilità, pur solo politica: è proprio la programmazione delle decisioni, nella prima parte dell’anno (quindi nel corso del semestre europeo), che dovrebbe consentire al Governo di arrivare alla fase di interlocuzioni con la Commissione sui documenti programmatici di bilancio, nella seconda metà dell’anno, essendo in grado di evitare un parere negativo. Questo anche considerando che, ad un decennio dall’introduzione delle nuove regole, la fase di c.d. “rodaggio” di procedure e meccanismi dovrebbe essere più che archiviata.

Non si tratta di temi relegabili alla sola sfera nazionale. Allargando lo sguardo – quell’esigenza di riaffermare la corretta direzionalità nel rapporto

⁴⁰⁸ Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 278.

tra principi di organizzazione, incluse le regole di finanza pubblica, e tutela dell'individuo rappresenta una delle partite fondamentali su cui, nel «*prepararsi insieme al futuro*» dopo la pandemia, si giocherà il futuro dell'Unione ⁴⁰⁹. Quest'ultima è chiamata, sempre con frequenza maggiore, a prendere una direzione, al bivio tra un costituzionalismo democratico-sociale solo abbozzato e un consolidamento di quei principi liberali, rimasti sconfitti nei dibattiti costituzionali nazionali del secondo dopoguerra, ma che continuano nei fatti ad imporsi nella regolamentazione internazionale⁴¹⁰.

Si tratta, con ogni probabilità, di smentire la tesi di cui al celebre articolo pubblicato dall'*Economist* nel marzo 2013, che paragonava la moneta unica ad un «*loveless marriage*», in cui «*the cost of breaking up is the only thing keeping the partners together*»⁴¹¹.

È indubbio che la messa in atto – e il perfezionamento ancora in corso – di quel sistema di coordinamento nella definizione delle principali variabili di bilancio ha iniziato a porre in potenziale tensione tra gli impegni cardine del costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea. Ciò, tuttavia, non è dovuto alla mera introduzione di tali vincoli, anche alla luce dei margini di flessibilità: si è visto che l'applicazione delle norme che qui ci hanno occupato è stata caratterizzata, sin dall'inizio, da un'estrema opacità e, perciò, anche da significative differenze tra i Paesi dell'Unione. Piuttosto, i rischi per la tenuta dei modelli sociali sono da ricollegarsi all'assenza di meccanismi efficaci per indirizzare in senso qualitativo la spesa pubblica, quando essa venga compressa per garantire l'avvicinamento agli obiettivi di bilancio, in ragione, tra l'altro, della scarsa attuazione delle *specific recommendations* per Paese.

I recenti sviluppi della situazione economica in corso, soprattutto dopo

⁴⁰⁹ Per riprendere la celebre lettera che i capi di Stato e di Governo hanno indirizzato al Presidente del Consiglio europeo il 25 marzo 2020.

⁴¹⁰ Cfr. M. Dani – A. J. Menéndez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, cit., 304-306. O 318, in cui si sostiene che la giustizia sociale sia il bersaglio più diretto della trasformazione neoliberale. Fermo che la strategia dell'Unione non apparirebbe volta a costringere gli Stati membri a deviare dai propri impegni costituzionali originari, quanto a condurre ad una particolare concezione del *welfare* «*impernata sulla responsabilità individuale in luogo dell'emancipazione sociale, caratteristica della cosiddetta "terza via" social-liberale*». Sempre secondo l'Autore, nel coordinamento delle politiche economiche e sociali, l'Unione non sembrerebbe interessata ad emancipare gli individui dai rischi connessi al libero mercato, quanto ad impiegare gli strumenti di protezione sociale per incoraggiare la partecipazione e l'adattamento degli individui alle esigenze prevalenti nei mercati.

⁴¹¹ Ci si riferisce all'articolo *The euro-zone crisis. Just when you thought it was safe...*, pubblicato sull'*Economist* il marzo 2013.

la pandemia, hanno messo a dura prova la tenuta dell'attuale architettura della *governance* della finanza pubblica nell'Unione, tant'è che già sul finire del 2021 la Commissione ha lanciato un dibattito pubblico sulle possibili prospettive di riforma, nell'ottica di garantire «*finanze pubbliche sostenibili*», anche alla luce del «*successo della risposta dell'Unione*» al virus⁴¹². Come si è visto, il sistema attuale non ha retto alla prova di uno *shock* come quello del dilagare del virus, mostrando i suoi limiti soprattutto con riguardo alla capacità di assicurare, da un lato, la *sostenibilità*, dall'altro, la *resilienza* – intesa, nell'accezione di cui al regolamento RRF, come capacità di resistere a *shock* – non solo dell'organizzazione sanitaria, ma anche del sistema-Stato nel suo complesso.

L'attivazione delle clausole di salvaguardia è stata, dunque, una via obbligata. Non può certo dirsi lo stesso quanto alla RRF, che rappresenta uno strumento del tutto innovativo, i cui meccanismi di condizionalità garantiscono una canalizzazione delle risorse – anche reperite tramite un ricorso ai mercati dell'Unione del suo complesso – per la realizzazione di priorità politiche individuate a livello europeo. Tali priorità si spingono ben oltre i tradizionali settori di intervento dell'Unione, basti pensare che il PNRR individua tra le sei missioni, tre missioni dedicate a «*Istruzione e ricerca*», «*Inclusione e coesione*» e «*Salute*».

Dinnanzi ad uno strumento per ora temporaneo e dal raggio d'azione pur sempre limitato, oggi resta, comunque, agli Stati dovere cercare «*(..)l'equilibrio tendenziale del bilancio*», equilibrio che – dice la Corte – «*consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*» (sentenza n. 250 del 2013). Si è dimostrato come, in una lettura “costituzionalmente orientata”, il concetto di equilibrio non possa essere relegato alla sola sfera contabile: il bilancio “bene pubblico” diventa la sede privilegiata in cui comporre in maniera coerente gli interventi pubblici, fermo il dato della limitatezza delle risorse, che impone un bilanciamento ragionevole tra gli obiettivi che si vogliono conseguire.

In questa prospettiva, il bilancio rappresenta – come diceva Paolo De Ioanna – una «*infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*»⁴¹³, uno strumento per direzionare le decisioni finanziarie con uno sguardo non solo al presente, ma anche al futuro,

⁴¹² La relativa comunicazione della Commissione online: [Commission relaunches the review of EU economic governance \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/press_corner/detail.do?lang=en&id=11111)

⁴¹³ De Ioanna P., *Il bilancio pubblico*, cit., 22.

che ne garantisca la sostenibilità nel tempo.

BIBLIOGRAFIA

Abbate T., *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova pronuncia in materia di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013

Acocella N., *The evolution of the crisis and exit policies in Washington and Frankfurt*, in Dallago B. – McGowan J. (a cura di), *Crisis in Europe in the transatlantic context*, 2015, London

Albanesi E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019

Allegretti U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971

Alves R.H. – Afonso O., *The “New” Stability and Growth Pact: More flexible, Less Stupid?*, in *Intereconomics*, 2007, 218-225

Antonini L., *La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in: *Rivista AIC*, 1/2017

Antonini L., *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie tra Stato*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2017, 181 ss.;

Antonini L., *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, in Antonini L. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016

Antonini L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996

Apostoli A., *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017

Ardizzone L. – Di Maria R., *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali*, 2017, 173 e ss

Arconzo G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018

Armanno M., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020

Banca Centrale Europea, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*, 26 luglio 2012

Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XI, Roma, 1989

Balduzzi R., *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in Barberis G. – Lavanda I. – Rampa G. – Soro B. (a cura di), *La politica economica tra mercati e regole*, Soveria Mannelli, 2005, 49 ss.

Banca Centrale Europea, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*, 26 luglio 2012, online: [Verbatim of the remarks made by Mario Draghi \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/20120726.en.html)

Baratta R., *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014

Barbero M., *La Corte di giustizia “flessibilizza” il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2004

Bardutzky S., *Constitutional transformations at the edge of a bail-out: the impact of the economic crisis on the legal and institutional structures in Slovenia*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016

Barral V., *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 23., n. 2/2012, 380

Bartole S., voce *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), Bologna, 1979, 197 e ss.

Bartolucci L., *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2022

Bartolucci L., *Sull’inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna On Line*, 2/2021

Bartolucci L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2021

Bartolucci L., *Le reazioni economico-finanziarie all’emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2/2021, n. 2, 154 ss.

Bartolucci L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2019, 45-80.

Bartolucci L., *La legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema della fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016

Bastasin C. – Bini Smaghi L. – Bordignon M. – De Nardis S. – De Vincenti C. – Meliciani V. – Messori M. – Micossi S. – Padoan P.C. – Toniolo G., *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, Luiss, Policy Brief 42/2020

Begg I. – Schelkle W., *Can Fiscal Policy Co-ordination be Made to Work Effectively?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, 1047-1059

Beetsma R., *Does EMU Need a Stability Pact?*, in Brunila A. – Buti M. – Franco D. (a cura di), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of fiscal Policy in EMU*, London, 2001

Belletti M., *Il “governo” dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo “federativo” europeo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1/2021

Bélyacz I. – Szász E., *The role of financialization in the global crisis*, Dallago B. - McGowan J. (a cura di), *Crisis in Europe in the transatlantic context*, 2015, London

Bergonzini C., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, lettera 2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/la-sessione-di-bilancio)

Bergonzini C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020

Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 1, marzo 2011

Bergonzini C. – Rivosecchi G., *L'art. 81 e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*

Besselink L., *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007

Bifulco D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003

Bifulco R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022

Bifulco R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in Bifulco R. –Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 139 e ss.

Bifulco R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, *Rivista AIC*, 2/2012

Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011

Bifulco R., *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008

Bifulco R. – D'Aloia A., *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, Napoli, 2008

Bilancia F., *Spending review e pareggio di bilancio*, online: <https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2014/Riforma%20art%2081%20e%20spending%20review%20-%20Bilancia.pdf>

Bilancia F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014

Bilancia F., *Note critiche sul cd. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012

Bilancia F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000

Bini Smaghi L., *La crisi finanziaria: sfide e risposte*, Discorso all'Associazione Pianificatori Bancari, Firenze, 16 ottobre 2009, online: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091016_2.it.html

Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, lettera 2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/la-sessione-di-bilancio)

Bizioli G., *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 1/2012

Bluedorn J.C. – Bowdler C., *The Empirics of International Monetary Transmission: Identification and the Impossible Trinity*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 42, n. 4, Giugno 2010, 679-713

Bobbio N., *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in *L'età dei diritti*, a cura di Id., Torino, 1990

Boggero G., *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1° aprile 2019

Boggero G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in: *Rivista AIC*, 4/2019

Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, n. 3/2008, 17-74

Bognetti G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983

Bosselmann K., *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, London-New York, 2008

Bottino G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2014, 691 e ss.

Brancasi A., *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate (nota alla sentenza della Corte costituzionale 2014 n. 224)*, in: *Le Regioni*, 2015, 444 e ss.

Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012

Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012

Brancasi A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2012, 1685 e ss.

Brancasi A., *Le nuove regole di bilancio*, in M.P. Chiti – A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012

Brancasi A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G. M. – Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2011, 7-18

Brancasi A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli – T. Treu, *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, 2010, 347 e ss

Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985

Bracati B., *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"*, in: *federalismi.it*, 16/2015

Bressanelli E. –Quaglia L., *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021

Buelga G. M., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, in Bifulco R. –Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Torino, 2013, 169 e ss.

Buscema S., *Bilancio*, voce, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1959

Buti M. – Giudice G., *Maastricht's Fiscal Rules at Ten: an Assessment*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 5/2002, spec. 830 ss.

Buti M. – Pench L.R., *Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It?*, in *Journal of Common Market Studies*, 5/2004

Buti M. – Sapir A., *Fiscal policy in Europe: The past and future of EMU rules from the perspective of Musgrave and Buchanan*, CEPR Discussion Paper no. 5830/2006

Buti, M. – Sapir A., *Fiscal policy in Europe: The past and future of EMU rules from the perspective of Musgrave and Buchanan*, CEPR Discussion Paper no. 5830/2006

Butturini D., *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in: *Rivista AIC*, 3/2016

Butturini D., *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 maggio 2013

Buzzacchi C., *Pandemia e politica del bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 3/2020

Buzzacchi C., *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in *Diritto e conti*, 2/2020

Buzzacchi C., *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *La Costituzione.info*, 13 marzo 2020

Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016

Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015

Buzzacchi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in: *Rivista AIC*, 4/2012

Cabazzi R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 2017

Cabras D., *Il pareggio' di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012

Cabras D., *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in: *Rivista AIC*, 2/2012

Cabras D., *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 296/2009)*, in: *federalismi.it*, 10 marzo 2010

Camera dei Deputati, Servizio Studi – Affari costituzionali, *Le fiscal rules e il principio del pareggio' di bilancio*, *Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e 1a e 5a del Senato*, n. 267, 10 agosto 2011, online: [Camera dei deputati Dossier AC0684](#)

Camera dei Deputati, *Le clausole di salvaguardia*, online: [Le clausole di salvaguardia \(camera.it\)](#)

Camera dei deputati, *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 Cost.*, pubblicato sul sito della Camera dei Deputati

Camera dei deputati – Senato della Repubblica, *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine*, 20 gennaio 2021, online: [Aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine \(OMT\) \(camera.it\)](#)

Camera dei deputati – Senato della Repubblica, *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine*, 11 marzo 2020, online: [Microsoft Word - DFP11.docx \(camera.it\)](#)

Canaparo P., *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 27 giugno 2012

Cantaro A., *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1994

Capriglione F., *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2020

Capriglione F., *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2020

Capriglione F. – Sacco Ginevri A., *Politica e finanza nell'Unione Europea. Le ragioni di un difficile incontro*, 2015, Padova

Caravita A., *Le decisioni della BCE sul programma di acquisti di titoli di Stato eccedono le competenze*, in: *federalismi.it*, 5 maggio 2020

Caravita B., *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in, Bianchi L. – Caravita B. (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7 e ss.

Caravita B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984

Caredda M., *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino, 2019

Caretti P., *I diritti fondamentali*, Torino, 2011

Carlassare L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2013

Carnevale P., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013

Carosi A., *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in: *Rivista AIC*, 4/2017

Cartabia M., *La Consulta ai tempi della crisi*, in: *IlSole24Ore*, 29 novembre 2019

Cartabia M., *Europe as a Space of Constitutional Interdependence: New Questions about the Preliminary Ruling*, in *German Law Journal*, 16/2015, 1791– 1796

Caruso C. – Morvillo M., *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 9-29

Casella R., *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012

Casolari F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell'Unione europea*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 229-254

Cassese S. (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2012

Cassese S., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2000

Castelli L., *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2021

Cerri A., *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968,

Chessa O., *La costituzione della moneta, Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016

Chiti M. P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/1997, 1178

Ciaralli C.A., *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in: *costituzionalismo.it*, 2/2018

Cintioli F., *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021

Ciolfi I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012

Ciolfi I., *Crisi economica e vincoli di bilancio*, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale – La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce, 14-15 Settembre 2012

Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12/2021

Cocozza F., *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, in *Diritto dell'economia*, 1992, 71 e ss.

Cogliandro G., *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 1997

Colapietro C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996

Colapietro C., *Le pronunce "erogatorie" della Corte costituzionale e il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le "additive di prestazione" sono per loro natura esenti da vincoli e limiti dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, I

Collingnon S., *The end of the Stability and Growth Pact?*, in *International Economics and Economic Policy*, 1/2004, 15-19

Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali*, 2 dicembre 2021, online: [Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/infraction-package-december-2021_en)

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM(2020) 123, [EUR-Lex - 52020DC0123 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/comm/communication/2020/123/1/en)

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13 marzo 2020, COM(2020) 112, online: [EUR-Lex - 52020DC0112 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, Bruxelles, 28 novembre 2012, online: [A BLUE PRINT FOR A DEEP AND GENUINE EMU \(19 \(europa.eu\)](#)

Consiglio europeo, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council*, 2012, 26 giugno 2012, online: <https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf>

Consiglio europeo, *Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 22 e 23 marzo 2005, online: [st07619.it05.doc \(europa.eu\)](#)

Contieri A., *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Conzutti A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in: *Quaderni Costituzionali*, 725-752

Corso G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Roma, 2014, 275-286

Corte dei Conti dell'Unione europea, *È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?*, Relazione n. 18/2018, online: [Relazione speciale: Patto di stabilità e crescita \(europa.eu\)](#)

Craig P. P., *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, Vol. 37/2012, 231 e ss

Crisafulli V., *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952

Crisafulli V., *Costituzione e protezione sociale* (1950), ora in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, 2015, Napoli

D’Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002

D’Alterio E., *Finanza pubblica e amministrazione: «verifiche» e «bollino» della Ragioneria Generale dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4/2016, 1009 e ss.

Dani M. –Menéndez A. J., *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, n. 1/2021

Darvas Z. – Leandro A., *Implementation of European Semester recommendations worsens further*, Bruegel, Blog Post, 15 giugno 2016, online: <https://www.bruegel.org/2016/06/implementation-of-european-semester-recommendations-worsens-further/>

De Grazia D., *L’introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2012

De Ioanna P., *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in Bergonzini C. (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019

De Ioanna P., *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituzioni*, 2010

De Ioanna P., *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica presso la Commissione Bilancio*

della Camera, sed. del 24-09-2009, 13, in www.camera.it, sez. *Lavori – Resoconti delle indagini conoscitive*

De Ioanna P., *Sulla copertura delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in Traversa S. (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, 2006

De Ioanna P. – Fotia G., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996

De Ioanna P. – Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008

de Witte B. – Heritier A. – Trechsel A., *The Euro crisis and the state of European democracy*, Firenze, 2013

Degni M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016

Degni M., *La decisione di bilancio nel Sistema maggioritario, Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, 2005

Della Cananea G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996

Della Cananea G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4/2001

Delledonne G., *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte Costituzionale*, in: *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016

Dermine, P., *The New Economic Governance of the Eurozone – A Rule of Law Analysis*, Cambridge, 2022

Di Cosimo G., *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *lacostituzione.info*, 27 dicembre, 2019

Di Gaspare G., *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in: *Amministrazione in cammino*

Di Gaspare G., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2005

Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2003, 97 e ss.

Di Martino A., *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi*, n. 1/2014

Di Plinio G., *Costituzione e scienza economica*, in *Working papers UDA-DSG*, n. 3/2011

Dickmann R., *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, per *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2020

Dickmann R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Dickmann R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 16 maggio 2012

Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 22 febbraio 2012

Dickmann R., *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in www.federalismi.it, 20 gennaio 2010

Domenicali C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 155-180

Donati F., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in: *Rivista Eurojus*, 3/2020

Donati F., *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013

Draghi M., *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, *Financial Times*, 25 marzo 2020, online: [online: Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly | Free to read | Financial Times \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/01000000-0000-0000-0000-000000000000)

Eggermont F., *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge, 2012

Eijffinger S.C.W., *On a Reformed Stability and Growth Pact*, in *Intereconomics*, 2005, 141-147

Einaudi L., *Sulla regolazione degli oneri da ammasso*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956

Elia L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985

Elster J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Bologna, 2004

Esposito C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958

Fabbrini F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016

Fabbrini F., *Representation without taxation: association or Union of States?*, in De Feo A. – Laffan B. (a cura di), *EU own resources: momentum for a reform?*, Fiesole, 2015, 19-28.

Fabbrini F., *Intergovernmentalism and Its Limits Assessing the European Union's Answer to Euro Crisis*, in LUISS Guido Carli, SOG-WP1, 2013

Fabbrini F., *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 36, Issue 1, 2013

Fabbrini F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2011

Fantacci L. – Papetti A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013

Faraguna P., *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 798 e ss.

Fares G., *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte Costituzionale*, in *Consulta online*, 1/2020

Fasone C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 2020, 203-227

Fasone C., *Le conclusioni del Consiglio Europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in: *Diritti comparati*, 29 luglio 2020

Fasone C., *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE online*, n. 1/2016

Fasone C., *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective.*, EU Working Paper MWP, 25/2014

Feld L.P. – Bakaran T., *Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, in *Review Law and Economics*, Vol. 6, Issue 3, 2010

Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. I, Napoli, 2007

Ferrari G.F., *Crisi dell'ordine economico mondiale: problemi e prospettive*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2013

Ferraro L., *La corte di Karlsruhe e il programma di acquisto dei titoli pubblici da parte della BCE (PSPP): principio democratico versus solidarietà?*, in: *Rivista AIC*, 3/2021

Ferré M., *The effects of uncertainty about countries' compliance with the Stability and Growth Pact*, *Journal of Policy Modeling*, 34/2012, 660–674

Fiorentino L., *Il debito pubblico*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Milano, 203, 2775 e ss.

Fitoussi J.-P., *La Règle et le Choix*, Paris, 2002, tr. it. *Il dittatore benevolo*, Bologna, 2003

Fitoussi J. P. – Saraceno F., *Fiscal Discipline as a Social Norm: the European Stability Pact*, in *Journal of Public Economic Theory*, 2008

Fonzi A., *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali – proclama*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2020, 322-338

Foreit F. – Rittelmeyer Y.S. (a cura di), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, London, 2014

Forte C., *Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo)*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, lettera 2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Forte C., *La riforma del bilancio in Parlamento*, Napoli, 1992

Francaviglia M., *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in Allegri G. – Sterpa A. – Viceconte N. (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019, Napoli, 169 e ss.

Fraysse F., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 195 e ss.

Fromage D., *The European Commission's relationship to the European Fiscal Board and to national independent fiscal institutions in monitoring national budgets*, in Corrado C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 181-201

Fromage D. – de Witte B., *The Treaty on stability, coordination and governance*, 6 novembre 2017, online: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/11/treaty-stability-coordination-and-governance>

Furno E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, I/2017

Gallo F., *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015

Garber P. M., *Alexander Hamilton's Market-Based Debt Reduction Plan*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1991

Garofoli G., *Mes o non Mes? Un profilo giuridico*, in *Irpa.eu*, 2020

Gianniti L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *www.astrid-online.it*

Giorgis A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999

Giupponi T. F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014

Goretti C. – Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *www.astrid-online.it*, 2/2010

Greco T., *Da dove vengono i diritti delle generazioni future*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, 2018, 1, 249-264

Griglio E., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, 8 e ss.

Groppi T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016

Guazzarotti A., *Sovranità ed integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017

Guerra Y., *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 285-318

Gunter F.R., *Thomas Jefferson on the Repudiation of Public Debt*, in *Constitutional Political Economy*, 1991, 283 e ss.

Hartwig M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio nella Costituzione tedesca*, in Bifulco R. – Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Torino, 2013, 153 e ss.

Hinarejos A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2014

Holmes S. – Sunstein C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Cagliero, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000

Ibrido R. – Lupo N., «Forma di governo» e «Indirizzo politico»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in Ibrido R. – Lupo N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 9-53

Ibrido R. – Lupo N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2/2017

Ioannidis M., *Europe's New Transformation: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, 1237-1282

Kaufman G., *The great financial crisis of 2007-2010: the sinners and their sins*, in Bart R. e Kaufman G. G. (a cura di), *The first great financial crisis of the 21st century. A Retrospective*, 2016, Singapore

Jellinek G., *Legge e decreto*, ed. 1887, traduzione italiana di Forte C., Milano 1997

Koehler S. – König T., *Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries?*, in *Political Science Research and Methods*, 3, 329 e ss.

Laband P., *Il diritto del bilancio*, ed. 1871, traduzione italiana di Forte C., Milano, 2007

Lamberti A., *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 23 febbraio 2022

Leoncini R., *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020

Lieto S., *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza». Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 1/2019

Longo A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, 17 maggio 2017

Longo E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Vol. 55, n. 1, 2010, 164-182

Losurdo F., *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2017

Lucarelli A., *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019

Luchena G., *Il mimetismo dinamico delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica*, in Triggiani E. – Nico A. M. – Nacci M. G. (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018

Luchena G., *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2018

Luciani M., *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in Antonini L. (a cura di), *La domanda inevasa*, Bologna, 2016

Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in: *Rivista AIC*, 3/2016

Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, 1695-1696

Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte Costituzionale, 22 Novembre 2013, online: MASSIMO LUCIANI (cortecostituzionale.it)

Luciani M., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in Catelani E. – Cerrina Feroni G. – Grisolia M. C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 9-24

Luciani M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145-167

Luciani M., *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/1994

Luciani M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, Torino, 1990

Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *www.federalismi.it*, 12 gennaio 2022

Lupo N., *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in Balestrino A. – Bernasconi M., Campostrini S. – Colombini G. – Degni M. – Ferro P. – Italia P.P. – Manzetti V. (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, 2020, Napoli, 337-358

Lupo N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019

Lupo N., *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 257-284

Lupo N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Lupo N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G.M. – Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2011

Lupo N. – Griglio E., *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 3, 2018

Lupo N. – Rivosecchi G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in: *Le Regioni*, 5-6/2012, pp. 1062-1075

Lupo N., voce *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, in Bifulco R. – Celotto. A. – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Artt. 55-100, Torino, 2006, 1579-1614

Machado J. E. M., *The sovereign debt crisis and the Constitution's negative outlook: a Portuguese preliminary assessment*, in *Constitution in the Global Financial Crisis*, Abingdon-on-Thames, 2013

Madau L., “*È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*”, in *Osservatorio AIC*, 2017

Manetti M., *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984

Manzella A., *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020

Manzella A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Manzella A., *La Costituzione italiana come Costituzione “europea” – 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, n. 3, 2018

Manzini P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in Adinolfi G. – Vellano M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013, 29 e ss.

Marro E., *Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia*, in: *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2018

Martinelli A., *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 2/2021, p. 199 ss.

Marzuoli C., *Il principio costituzionale di buon andamento e il divieto di aggravamento del procedimento*, in Sandulli M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011

Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 355-377

McDonald L., *A colossal failure of common sense. The incredible inside story of the collapse of Lehman Brothers*, 2009, London

Menegus G., *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1452-1503

Mercati L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2014

Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990

Merusi F., *Commento sub art. 47 Cost.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980

Messineo D., *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012

Messori M., *L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere*, in *Luiss Open*, 21 maggio 2020

Micossi S. – Peirce F., *L'Esm e i debiti sovrani del Paesi dell'Eurozona*, in Amato G. – Gualtieri R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli (FI), 2013

Mobilio G., *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019

Monteiro Fernandes A., *L'austerità e l'“uguaglianza proporzionale”*. Una sentenza della Corte Costituzionale portoghese, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013

Morana D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, 4/2013

Morgante D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in *federalismi.it*, 9 gennaio 2013

Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in: *federalismi.it*, 5 settembre 2012

Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2012

Morrone A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Morrone A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014

Mortati C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I., Bologna, 1975, 9 ss.

Mortati C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970, V

Napolitano G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2018, 383 e ss

Napolitano G., *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio' di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 1-2, 2013

Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013

Nikifarava K., *Il guardiano dei numeri: l'equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei Conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 341-353

Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 2/2015

Onida V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Onida V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'articolo 81, u.c. della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'8 e il 9 Novembre 1991, 1993, 19 e ss

Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969

Orestano R., *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, II, 1960

Pace A., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011

Pace A., *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici «comuni»*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990

Pacini F., *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, numero speciale 26/2016

Palatucci L., *La concezione dei diritti finanziariamente condizionati nel periodo del suo consolidamento: un'inattesa estensione del welfare state costituzionale nel settore sanitario*, in Bin R. –Brunelli G. – Puggiotto A. – Veronesi P. (a cura di), *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006

Pallante F., *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2016, 2498 e ss.

Palombella G., *Ragioni di Giustizia, diritti e generazioni future*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 3-28

Papadopoulou L., *Can Constitutional Rules, even if 'Golden', Tame Greek Public Debt?*, in Adams M. –Fabbrini F. –Larouche P. (a cura di), *The Constitutionalization of European Budget Constraints*, Oxford, 2014

Perez R., *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2011

Perez R., *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 9/2002, 1000 e ss.

Perez R., *La finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Milano, 2003, 595 e ss.

Pernice I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002

Picó C. C. G., *Portogallo*, in P. Passaglia (a cura di), *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, www.cortecostituzionale.it, dicembre 2014

Pino G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017

Pinelli C., *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, Convegno su “Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani”, 25-26 marzo 2011, Università degli studi di Perugia

Pinelli C. – Treu T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010

Pisaneschi A., *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Feralismi.it*, 13/2015

Pisani-Ferry J., *The Euro Crisis and the New Impossible Trinity*, 2012, Policy Contributions 674, Bruegel, online: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2012/number/1/article/the-trilemma-of-a-monetary-union-another-impossible-trinity.html>

Pisanò A., *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, 2012, Milano

Pitruzzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021

Pitruzzella G., *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al convegno al xxviii convegno annuale dell’AIC*, in: *Rivista AIC*, 4/2013

Pizzolato E. – Buzzacchi C., *Doveri costituzionali*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2018

Pizzolato F., *La “social card” all’esame della Corte Costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, a. XX, n. 2, 2010, 349-359

Poggi A., *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 199 e ss.

Porena D., *Il principio della sostenibilità*, Torino, 2017

Ragioneria Generale dello Stato (a cura di), *La legge di contabilità e finanza pubblica 2010 – Note brevi*, online: www.rgs.mef.gov.it.

Ragone G., *L’attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative. Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in: *Rivista AIC*, 1/2020

Rescigno G.U., *Costituzione economica*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, 2011

Rescigno F., *Quale riforma per l’articolo 9*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2022

Rivosecchi G., *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, replica alla lettera Biondi F. – Panzera C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, lettera 2/2023, online: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - 02/2023 - La sessione di bilancio \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/2023/02/associazione-italiana-dei-costituzionalisti-02-2023-la-sessione-di-bilancio/)

Rivosecchi G., *L’ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei Conti*, in Caruso C. – Morvillo M. (a cura di), *Il governo dei*

numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale, Bologna, 2020, 319-340

Rivosecchi G., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in: *Rivista AIC*, 3/2016

Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in: *Rivista AIC*, 3/2012

Rivosecchi G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2012

Rivosecchi G., *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008

Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007

Rivosecchi G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2005

Rivosecchi G., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 899-903

Rivosecchi G., *Procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita*, in Di Gaspare G. –Lupo N. (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilevello*, Milano, 2005

Rivosecchi G., *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 2-3, 499 e ss.

Rizzoni G., *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011

Rodotà S., *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012

Roma M., *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, 3 giugno 2022

Roma M., *Tendenze della giurisprudenza costituzionale sulla regola di copertura finanziaria delle leggi. Tra equilibrio di bilancio e "ragionevole" quantificazione degli oneri*, in *Consulta online*, 29 giugno 2020

Roma M., *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2020, 253-267

Rose A.K., *Explaining Exchange Rate Volatility: An Empirical Analysis of "The Holy Trinity" of Monetary Independence, Fixed Exchange Rates, and Capital Mobility*, in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 15, n. 6, 1996, 925-945

Ruggeri A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 11 febbraio 2019

Ruggeri A., *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali. Simul stabunt vel simul cadent*, in *Consulta online*, 3/2017, 409 e ss.

Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 21 settembre 2012

Ruotolo M., *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, Volumi 2-3, 2012

Saitta A., *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2019

Saitto F., *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di "frattura": processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2/2019

Saitto F., *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017

Saitto F., *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2013, 641 e ss.

Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013

Salazar C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000

Salerno M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n 3/2012

Sambucci L., *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2020

Sandri A., *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in *Rivista telematica del gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012

Scaccia G., *Diritti della persona e doveri solidaristici nella Costituzione repubblicana*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2/2022

Scaccia G., *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note sulla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in: *DPCE online*, 2/2020

Scaccia G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013

Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012

Scagliarini S., *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2016, pp. 1589-1605

Scagliarini S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012

Scagliarini S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, 2006, Milano

Sciola F., *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2010

Sciortino A., *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *federalismi.it*, 28 luglio 2021

Senato della Repubblica, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, 1/2020, online: [STUD - Dossier europei - 37 \(senato.it\)](#)

Sesto M., *Da Renzi a Conte, chi vince e chi perde nella partita della crisi di governo*, in *il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2021, online: [Da Renzi a Conte, chi vince e chi perde nella partita della crisi di governo - Il Sole 24 ORE](#)

Sorace D., *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Cost.*, in *Foro italiano*, 1984, I

Sorace D. – Torricelli A., *La tutela degli interessi tra Corte costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte costituzionale che comportano nuove o maggiori spese*, in Cammelli M. (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, 1984

Sorkin A. R., *Too big to fail*, 2009, New York

Sorrentino F., *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019

Starita M., *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2013, 385-423

Subacchi P., *Reforming economic governance in Europe: exploring the road to effective coordination*, in *International Affairs*, 2005, 745 e ss.

Tanzi V. – Schuknecht L., *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, 2007

Tosato G. L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europei e interno*, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2013

Tosato G. L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, 2012; 15 e ss.

Tosato G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in Lippolis V. – Lupo N. – Salerno G. M. – Scaccia G. (a cura di) *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno 2011, Napoli, 2012

Trimarchi M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2017, pp. 623 e ss.

Troisi M., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*,

Vagli G., *La legge di riqualificazione dei pubblici dipendenti viene dichiarata incostituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 settembre 2013

Valero M., *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio. Guida alla lettura della sentenza C. cost. n. 4/2020 sulle anticipazioni straordinarie di liquidità*, in: *Diritto e conti*, online: <https://dirittoeconti.it/il-suum-cuique-tribuere-a-ciascuno-il-suo-nelle-relazioni-tra-stato-ed-autonomie-e-tra-le-varie-forme-di-controllo-attraverso-il-prisma-del-dellequilibrio-di-bilancio/>

Vegas G., *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2019

Verde A., *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012

Vernata A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Roma, 2020

Vernata A., *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in: *costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2019

Verzichelli L., *La legge finanziaria*, Bologna, 1999

Villafranca A., *L'accordo europeo ai raggi X tra MES, Sure e BEI*, in *Ispionline.it*, 22 aprile 2020

Visco I., *Economia e finanza dopo la crisi, Conferenza a classi riunite del Governatore della Banca d'Italia presso l'Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, 8 marzo 2013, online: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/Visco_Lincei_087032013.pdf

Weale M., *National Saving and the Stability and Growth Pact*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 5/2004

Weiss E. B., *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, Vol. 8, n. 1/1992, 18-19

Wessels W. – Hopp L., *The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world*, TRACK Policy Brief Series, n. 1-3, March-April 2021

Zagrebelsky G., *Diritti per forza*, Torino, 2017

Zagrebelsky G., *Senza adulti*, Torino, 2016

Zorzi Giustiniani A., *Una nuova sentenza «additiva di prestazione»*, in *Giurisprudenza italiana*, 1988, I

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare va alla prof.ssa Ceccherini, che mi ha accompagnato fino alla fine di questo percorso.

Non posso che ringraziare anche il prof. Perfetti, per la sua guida preziosa, e i prof.ri Muir e De Witte, che hanno creduto in me e mi hanno aiutato a pormi domande cui avevo bisogno di dare risposta.