

SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE
CICLO XXXV

INDIRIZZO POLITICO E DECISIONE DI BILANCIO

di Sergio Spatola

Relatrice:
Ch.ma prof.ssa
Maria Grazia Rodomonte

Abstract: Il lavoro intende affrontare due temi di diritto costituzionale controversi e mai risolti: da un lato, l'indirizzo politico e, dall'altro, la decisione di bilancio. In particolare, quest'ultima è letta attraverso la nozione di indirizzo politico, della quale si sono *estratti* i principi metodologici e i caratteri attributivi della *giuridicità* per utilizzarli al fine di verificare la *normatività* o meno del *fatto economico*. Da questo punto di vista, si può affermare che, in fondo, l'unico, reale, vincolo finanziario, all'indirizzo politico, cui possa addebitarsi carattere *esogeno* e, per ciò stesso, *normativo*, è il *mercato*. Poiché, nelle economie, come quella italiana, la *fragilità* è valutata sulla base dei criteri del 'popolo del mercato', che ha determinate regole e che presta denaro a determinate condizioni, il lavoro di ricerca le analizza per individuare un indirizzo politico di bilancio, da un lato, e per verificarne la qualificazione, dall'altro.

INDIRIZZO POLITICO E DECISIONE DI BILANCIO

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

L'INDIRIZZO POLITICO *DI BILANCIO*

- 1. Introduzione e metodo della ricerca**
- 2. La creazione della *funzione* di indirizzo politico**
 - 2.1. La giuridicità dell'indirizzo politico
 - 2.2. Le dinamiche sociali nella dottrina di Mortati
- 3. La neutralizzazione dell'indirizzo politico ad opera di Crisafulli**
 - 3.1. L'identificazione dell'interesse pubblico con l'interesse dello Stato
- 4. La divisione in branche generali dell'indirizzo politico (anche se esistenziale)**
- 5. La subordinazione di Parlamento e Governo all'indirizzo politico dei partiti politici**
 - 5.1. L'indirizzo politico come realizzazione della politica nazionale
- 6. Il metodo storico e la contingenza di Cheli**
 - 6.1. L'indirizzo politico come funzione "limitata" e "non vincolata"
 - 6.2. La norma costituzionale come limite e non vincolo
 - 6.3. La normatività come riflesso dell'efficacia degli atti
- 7. L'indirizzo politico tra scelta del fine e attuazione dell'organizzazione**
 - 7.1. La giuridicità dell'indirizzo politico
- 8. La norma costituzionale fondamento dell'indirizzo politico**
 - 8.1. Diritto e processi reali
 - 8.2. La giuridicità dell'indirizzo politico come regolarità dei fatti
- 9. La decisione politica negoziale**
 - 9.1. L'indirizzo politico come criterio interpretativo
- 10. Parziali conclusioni sulla configurabilità di un indirizzo politico «di bilancio»**
 - 10.1. Le dottrine sull'indirizzo politico e il fenomeno economico
 - 10.2. Il bilancio, «materializzazione» dell'indirizzo politico

CAPITOLO II

EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DI BILANCIO IN ITALIA SOTTO LA VIGENZA DELL'ORIGINARIO ART. 81 COST.

- 1. Introduzione**
- 2. Dal conflitto tra i poteri per l'impiego delle risorse alla Costituzione**
- 3. La limitazione del potere di spesa del Parlamento nell'art. 81 Cost.**
 - 3.1. La decisione di bilancio negli atti dell'Assemblea Costituente
 - 3.2. Il superamento fattuale della teoria della natura meramente formale della decisione di bilancio
- 4. Dal limite contenutistico del pareggio a quello procedurale dell'equilibrio**
 - 4.1. La ricerca dell'unità della decisione di bilancio
 - 4.2. La testi restrittiva, intermedia ed estensiva
 - 4.3. La pluriannualità e il pareggio come obiettivo politico
- 5. Il bilancio come «legge a contenuto tipico e a competenza limitata»**
 - 5.1. Il bilancio come decisione politica
 - 5.2. La necessità del quadro unitario di finanza pubblica
- 6. La ricerca del vincolo "esterno" per contenere la spesa pubblica**
 - 6.1. La mancanza del piano pluriennale
- 7. L'elusione dell'art. 81 Cost. con la «legge finanziaria»**
 - 7.1. Le proposte per l'inserimento del vincolo contenutistico
 - 7.2. La scelta del vincolo procedurale
- 8. I vincoli procedurali nelle riforme successive a quella del 1978**
 - 8.1. La riforma della contabilità pubblica del 1988
 - 8.1.1. *Il vincolo procedurale esterno alla sessione di bilancio*
 - 8.1.2. *La riforma dei regolamenti parlamentari*
 - 8.1.3. *L'introduzione dei provvedimenti c.d. collegati*
 - 8.1.4. *L'introduzione della "sessione di bilancio"*
- 9. Le ulteriori riforme della decisione di bilancio**
 - 9.1. Il merito nella legge finanziaria (di nuovo)

9.2. La Legge di Stabilità.

10 Parziali conclusioni

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA EUROPEA SUL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

1. Introduzione

2. Dall'adozione del Trattato di Roma al Trattato di Maastricht

3. Dal Trattato di Maastricht alla crisi economico-finanziaria del 2008

3.1. L'Euro in cambio della procedura per disavanzi eccessivi

3.2. La stabilità economica come principio

3.3. L'articolazione del sistema alle soglie della crisi finanziaria

3.3.1. *Gli indirizzi di massima e la sorveglianza multilaterale*

3.3.2. *Il divieto di disavanzi eccessivi di bilancio*

4. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri

4.1. L'intervento politico-istituzionale

4.2. L'intervento giuridico

4.2.1. *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita*

5. In particolare. Il c.d. "Semestre europeo"

6. In particolare. Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* economica europea

7. Profili critici sulla *governance* economica europea alle soglie della crisi pandemica

8. La *governance* economica europea all'epoca del Covid-19 (cenni al *Recovery Fund*).

CAPITOLO IV

LA DECISIONE DI BILANCIO INTEGRATA COI VINCOLI EUROPEI

1. Introduzione alla riforma della decisione di bilancio

1.1. La decisione politica sulla costituzionalizzazione

2. Il contenuto di *merito* della legge costituzionale n. 1 del 2012

3. La legge 'rinforzata' n. 243 del 2012

3. Il principio dell'equilibrio di bilancio

4. Il principio di sostenibilità del debito pubblico

5. La decisione di bilancio adeguata alla riforma della *governance* economica europea

5.1. La 'nuova' natura della legge di bilancio

5.2. La "dimensione temporale" della decisione di bilancio

5.3. La 'dimensione spaziale' della decisione di bilancio

5.4. La pratica flessibilità delle regole di bilancio (cenni)

6. Il PNRR e l'indirizzo politico.

CAPITOLO V

INDIRIZZO POLITICO E DECISIONE DI BILANCIO

1. Introduzione

2. Sulla natura dei vincoli finanziari

3. I vincoli *giuridici* come scelta discrezionale

3.1. *La stabilità finanziaria alla base dei vincoli sovranazionali*

3.2. *Sulle condizionalità 'deboli'*

3.2.1. *La presunta neutralità delle grandezze quantitative*

3.2.2. *La flessibilizzazione giuridica dei numeri*

3.2.3. *L'impatto della norma tecnica sulla decisione politica*

3.3. *Sulle condizionalità 'forti' (cenni)*

4. I vincoli extra-giuridici

4.1. *La crisi finanziaria come fattore esogeno*

4.2. *Il mercato e le sue dinamiche*

4.3. *L'esauribilità (o meno) delle risorse finanziarie*

5. La 'sussunzione politica' dell'ordine sociale nell'ordinamento giuridico

5.1. *La sussunzione legislativa e la politica economica*

5.2. *Il neo-istituzionalismo (cenni)*

5.3. *La teoria della 'riflessività' dell'ordinamento giuridico*

5.4. *I ipotesi definitorie di un indirizzo politico 'sussuntivo'*

6. Conclusioni. La decisione di bilancio come trascrizione di un indirizzo politico 'sussuntivo'.

INTRODUZIONE

Il lavoro intende affrontare due temi di diritto costituzionale controversi e mai risolti: da un lato, l'indirizzo politico e, dall'altro, la decisione di bilancio.

Il primo tema è stato recentemente oggetto di critiche, sia in ordine alla sua concreta configurabilità, sia in ordine alla sua utilità per la scienza giuspubblicistica¹.

Il secondo tema è, d'altro canto, da sempre scivoloso, tanto che, come ha avvertito Vittorio Emanuele Orlando, «il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi [sulla legge di bilancio], quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquetate nella pace di un universale consenso»².

In questa ricerca si sono dovute compiere precise scelte di metodo. La nozione di indirizzo politico doveva essere necessariamente asservita all'analisi della decisione di bilancio, nel senso della prevalenza dell'una sull'altra. Dunque, per approfondire quello che è il vincolo *esterno* alla decisione *politica* di bilancio, è stato necessario *usare* la nozione di indirizzo politico, prima, *trascinandola* fuori dal suo ambito, quello dell'attività di governo, e, poi, portandola in un ambito più ristretto, quello del solo bilancio - anche se c'è chi ha avvertito che il secondo costituisca la trascrizione del primo³.

In particolare, quanto all'attività di indirizzo politico, potrà sembrare alquanto strano che teorie, più commentate altrove, siano in questa ricerca analizzate meno. Si è scelto infatti di *estrapolare* dalle teorie più rappresentative, i presupposti metodologici e il circuito di attribuzione della giuridicità dell'indirizzo politico⁴. La scelta potrebbe apparire azzardata (e forse lo è). Per dare, comunque, un piccolo apporto alla ricerca di una *normatività del fatto economico*, occorre approfondire, pur dando conto in generale delle teorie sull'indirizzo politico, la sua fase, possiamo dire, primaria, cioè quella che Martines ha definito teleologica⁵.

In via di prima approssimazione, si può affermare che, in fondo, l'unico, reale, vincolo finanziario, all'indirizzo politico, cui possa addebitarsi carattere *esogeno* e, per ciò stesso, *normativo*, è il *mercato*.

Questo manifesta un suo *popolo*, che può sovrapporsi, o meno, al *popolo* sovrano⁶, a seconda che il debito pubblico sia più, o meno, collocato all'estero⁷.

¹ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2018, pp. 7 ss.

² V.E.Orlando, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Riv.dir.pubbl.*, Parte I, 1911, p. 268. A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in V.Lippolis-N.Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012, parlerà, molto dopo Orlando, di «storia tormentata», a conferma della difficoltà della materia e delle sue implicazioni sull'intero diritto costituzionale.

³ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, V, 1959.

⁴ Da questo punto di vista, si vedrà che anche le teorie esistenziali attribuiscono *giuridicità* all'indirizzo politico, anche se esclusivamente derivante dagli atti che di esso costituiscono manifestazione.

⁵ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.Dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971.

⁶ G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, In *Quad.cost.*, n. 1, 2012.

⁷ Per comprendere quanto sopra, è sufficiente sapere che quello del Giappone è il debito pubblico, in rapporto al PIL, più grande nel mondo e, come racconta M.Minenna, *Il paradosso del Giappone: debito enorme, rischi minimi*, 24 dicembre 2018, in *ilsole24ore.com*, «storicamente è stato rivaleggiato solo dal debito del governo britannico dopo le guerre napoleoniche all'inizio del XIX secolo». Inoltre, nonostante «l'*austerità* [sia] considerata una curiosa teoria di una frangia libertaria (...) i mercati hanno mostrato per due decenni un'incrollabile fiducia nella capacità prospettica del governo di onorare il servizio di questo debito monstre». E, allora, ci si chiederà, alla fine del lavoro, come mai in Europa gli Stati si siano dovuti vincolare a condizionalità per ridurre progressivamente il rapporto *deficit*/Pil. Quanto al Giappone, si può

L'accordo tra queste *sovranità* consiste in un meccanismo di *dare/avere*, le cui norme sono dettate a livello sia sovranazionale, che internazionale. Le norme possono essere raggruppate approssimativamente nella frase che segue: *dimostra la sostenibilità del tuo debito e fornirò, a interessi sostenibili, altro denaro.*

Nelle economie, come quella italiana, la *fragilità* è valutata sulla base dei criteri di quel 'popolo del mercato', che ha determinate regole e che presta denaro a determinate condizioni. Sarebbe complesso, per non dire azzardato, uscire dal sistema, ma *in via teorica* potrebbe farsi. Sarebbe una scelta che comporterebbe costi elevatissimi in termini finanziari (es. un prelievo al popolo sovrano, tanto ampio, da ripagare i crediti detenuti dall'estero), ma ciò non vuol dire che una *normatività* coartante della decisione politica esista.

Dunque, più che un *fatto economico giuridicizzato*, le condizioni dettate dal 'popolo del mercato' sono seguite per una adesione continua al sistema. Questa adesione non è *normativa*, ma *volontariamente* politica.

Per arrivare a questa conclusione, e svilupparla, si è partiti dalle teorie dell'indirizzo politico, da cui si sono, come anticipato, estrapolate le metodologie attributive di *giuridicità* ai *fatti* o alle *forze*⁸, per tentare, prima, di verificare gli approdi della dottrina sul punto e, poi, di enucleare un indirizzo politico di bilancio.

Posto il significato ampio della decisione di bilancio⁹, nel secondo capitolo si analizzerà l'evoluzione della procedura di finanza pubblica, per dare conto della ricerca, prima, e della scoperta, poi, del vincolo *esterno auto-imposto*, cioè *esterno* alla vera e propria sessione di bilancio¹⁰ e *auto-imposto* dall'Assemblea – a sé stessa - a seguito della deliberazione dei saldi di finanza pubblica proposti dall'Esecutivo.

Ciò, fino alla riforma costituzionale del 2012, prima della quale si è dovuto (almeno, ai fini della ricerca) analizzare sinteticamente l'evoluzione del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea, per verificare che tipo - e di quale intensità - di *coartazione* l'Unione europea sia in grado di esercitare sulla sovranità economica dell'Italia.

Compreso che si può dare ragione a chi, nella partecipazione all'Unione europea, ha visto uno strumento di protezione dalle intemperanze del 'popolo del mercato', il quarto capitolo verificherà come coordinamento europeo della politica economica, da un lato, e decisione di bilancio, dall'altro, sono integrate nella vita nazionale, con particolare, ma non esclusivo riferimento, al *Semestre europeo*, quale primo segmento della decisione di bilancio vera e propria, che è, e rimane, nazionale.

dire che l'88% del debito pubblico è detenuto entro i *confini* nazionali e, dunque, «l'unico requisito [per la tenuta dell'economia] è che il settore privato continui ad accumulare risparmio per alimentare gli acquisti di titoli da parte dei fondi pensioni e assicurativi e delle banche». Il costo di questo tipo di scelta «viene pagato in termini di tassi di redditività bassissimi per il sistema bancario, soprattutto per le piccole banche regionali che non riescono a diversificare gli investimenti verso le attività estere come i grandi colossi». Tanto basta ricordare, perché sorga la curiosità che ha spinto la presente ricerca a chiedersi se la partecipazione al mercato finanziario globale sia una *costrizione normativa* oppure una *scelta politica*, anche se implicita.

⁸ C.Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931; Id., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, [1940], 1998; T.Martines, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957.

⁹ Inteso in senso lato, come l'insieme sia della procedura di approvazione *formale* del bilancio dello Stato, sia del «contesto politico-istituzionale all'interno del quale essa viene assunta». Cfr. C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in Id. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 9.

¹⁰ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Se, a questo punto, i meccanismi procedurali sono chiari, l'ultimo capitolo non poteva non essere dedicato alla verifica dell'*esogeneità*, o meno, dei vincoli sovra e internazionali, nonché - e questo era l'ambito più problematico - all'analisi dell'impatto dei *numeri* - cioè gli indicatori macroeconomici e i veri e propri parametri - sulla decisione di bilancio. Sotto quest'ultimo profilo, si può anticipare che il diritto - che voglia essere *neutralizzante* - agisce sulle grandezze economiche, in una tensione tra *tecnicizzazione della politica* e *politicizzazione della tecnica*, come un meccanismo *flessibilizzatore*.

Anche questi ultimi temi serviranno a *chiudere il cerchio* per rispondere al quesito della *normatività*, o meno, dell'indirizzo politico economico, oppure per scoprire che, sempre e solo per il *fatto economico*, c'è una terza via tra normativismo e esistenzialismo: un indirizzo politico 'sussuntivo'.

CAPITOLO I

L'INDIRIZZO POLITICO DI BILANCIO

1. Introduzione e metodo della ricerca. 2. La creazione della funzione di indirizzo politico. 2.1. La giuridicità dell'indirizzo politico. 2.2. Le dinamiche sociali nella dottrina di Mortati. **3. La neutralizzazione dell'indirizzo politico ad opera di Crisafulli.** 3.1. L'identificazione dell'interesse pubblico con l'interesse dello Stato. **4. La divisione in branche generali dell'indirizzo politico (anche se esistenziale).** **5. La subordinazione di Parlamento e Governo all'indirizzo politico dei partiti politici.** 5.1. L'indirizzo politico come realizzazione della politica nazionale. **6. Il metodo storico e la contingenza di Cheli.** 6.1. L'indirizzo politico come funzione "limitata" e "non vincolata". 6.2 La norma costituzionale come limite e non vincolo. 6.3 La normatività come riflesso dell'efficacia degli atti. **7. L'indirizzo politico tra scelta del fine e attuazione dell'organizzazione.** 7.1. La giuridicità dell'indirizzo politico. **8. La norma costituzionale fondamento dell'indirizzo politico.** 8.1. Diritto e processi reali. 8.2. La giuridicità dell'indirizzo politico come regolarità dei fatti. **9. La decisione politica negoziale.** 9.1. L'indirizzo politico come criterio interpretativo. **10. Parziali conclusioni sulla configurabilità di un indirizzo politico «di bilancio».** 10.1. Le dottrine sull'indirizzo politico e il fenomeno economico. 10.2. Il bilancio, «materializzazione» dell'indirizzo politico.

1. Introduzione e metodo della ricerca

L'indirizzo politico è nozione complessa e scivolosa. È stata, dalla maggior parte degli studiosi successivi alla sua emersione, criticata e commentata per lo studio della funzione di governo.

Si è anticipato che la ricerca ha ad oggetto specifico la relazione tra il fenomeno economico e l'ordinamento giuridico¹¹. Con questa premessa, è naturale pensare al procedimento complesso della decisione di bilancio¹² come naturale viatico per tracciare le linee di connessione tra economia e diritto. Si è però pensato che questa connessione tra mercato e Stato non potesse essere svolta efficacemente senza l'ausilio di una nozione che, ancorché controversa, ha tentato, sin dalle sue origini, di inquadrare entro *confini certi* fenomeni che sono apparentemente sia al di fuori del diritto, che del mero fatto¹³.

¹¹ Da ult., M.Goldoni, *Costituzione economica*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 174-175, secondo il quale «l'ordinamento costituzionale non è il semplice riflesso dell'organizzazione economica e può svolgere un ruolo fondamentale nella stabilizzazione dei rapporti di produzione» e cui si rinvia per la nozione.

¹² C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri, oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in Id. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 9 ss. dai quali si prende in prestito il concetto di bilancio *latu sensu*, «andando a ricomprendere, in primo luogo, sia la procedura di approvazione del bilancio dello Stato formalmente intesa, sia il contesto politico-istituzionale all'interno del quale essa viene assunta [che] si estende ben oltre il tradizionale binomio Governo-Parlamento, per abbracciare una pluralità di attori e sedi istituzionali, di diversa natura e collocazione».

¹³ Oggetto principale della presente ricerca non è l'indirizzo politico ma la *coartazione, influenza o estraneità* delle dinamiche fattuali del mercato economico rispetto alla decisione di bilancio. È per questo motivo che, a livello metodologico, pur dando conto nelle note a piè di pagina delle critiche alle teorie, si estrapola dalle singole posizioni quanto esse abbiano apportato soprattutto al momento di confine (se ne esiste uno) dall'*a-giuridico* al *giuridico*. Secondo un recente P.Ciarlo, *Intervento*, in M.Ainis-A-Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 123 ss., i passaggi sono due, di cui il primo «già consolidato da secoli, anche se continuamente rimesso in discussione, è la giuridificazione del potere politico (...) ovvero la pretesa per certi versi straordinaria di ingabbiare il potere politico». Il secondo, invece, «è quello che tenta di giuridificare l'attività politica, la lotta politica. Questo passaggio è molto diverso dal primo. La giuridificazione del potere politico consiste nella sua istituzionalizzazione, e cioè nel tentativo di individuare esattamente i luoghi attraverso cui il potere politico può manifestarsi». Quest'ultimo, in buona sostanza, è stato il tentativo fatto con la Costituzione del 1948, nella convinzione che di potesse *pacificare* questa lotta entro confini istituzionali sicuri, come ha affermato G.U.Rescigno, *Intervento*, in M.Ainis-A-Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 1998, pp. 178 ss. D'altronde, come ha affermato E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 168, il problema della nozione «non è tanto di stabilire la normatività o l'esistenzialità dell'indirizzo politico, quanto la giuridicità o la non giuridicità della funzione di indirizzo».

A livello metodologico, dunque, le teorie più rappresentative dell'indirizzo politico verranno analizzate sotto due profili: da un lato, quello dei presupposti metodologici di ciascuna dottrina e, dall'altro, quello del procedimento logico attraverso il quale viene da ciascuno attribuita, o meno, giuridicità all'indirizzo politico. Dunque, si sono ricercati, piuttosto che, come hanno fatto in molti¹⁴, il *chi decide* e *come decide*, i profili di teoria generale *comuni* alle teorie, estrapolandone i relativi processi logico-giuridici e le conclusioni, circa la natura e l'attribuzione del carattere di *giuridicità* dell'indirizzo politico, con particolare riferimento alla considerazione che ciascuna di esse abbia del *fatto* e della sua riscontrata, o meno, *normatività*.

Questo potrebbe consentire di analizzare, nei successivi capitoli, anche attraverso le dinamiche della decisione di bilancio, come il fatto economico influenzi, o addirittura coarti, la decisione di finanza pubblica.

L'indirizzo politico è stato approfondito, infatti, anche come nozione in grado, comunque si pensi, di connettere la società alla sua più alta manifestazione istituzionale, lo Stato¹⁵. È, sulla base di questa convinzione (condivisibile o meno), che si è cercato un *fil rouge* di tutte le teorie¹⁶ nella concezione che esse esprimono del *fattuale*¹⁷.

La ricerca tenterà, in proposito, di utilizzare l'indirizzo politico come elemento di raccordo tra le due dimensioni sociale e giuridica, troppo spesso separate nettamente. Da qui, la predilezione per la neutralizzazione della nozione¹⁸, rispetto alla sua materializzazione¹⁹.

¹⁴ Da ult. A. De Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020; cfr. soprattutto, tra gli altri più recenti, A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2018, pp. 7 ss. e, per quanto riguarda lo specifico tema di indagine, G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

¹⁵ D'altronde, secondo G. Ferrara, *Indirizzo politico e forze politiche nel "contributo" di Martines*, in M. Ainis-A-Ruggeri-G. Silvestri-L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 1998, p. 63, «il quadro storico in cui l'indirizzo politico è emerso come categoria centrale del diritto costituzionale è quello dello Stato-nazione e della sua sovranità, limitata sì, ma non dissoltasi nella mondializzazione dell'economia e del potere politico, non assorbita da organismi inter e sovranazionali». Di fronte a questi fenomeni, l'A. si chiede quale *margin*e «di determinazione dei fini e quale intensità di efficacia [possa disporre] oggi una concezione di potere, quale quello espresso dall'indirizzo politico la cui configurazione è stata ed è connessa alla dimensione spaziale dello Stato».

¹⁶ A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47 ss. evidenzia la molteplicità delle *versioni* dell'indirizzo politico, rilevando come «benché numerosi e valenti studiosi abbiano rivolto la loro attenzione alla problematica ad esso relativa, la stessa varietà e diversità di opinioni sostenute si presenta come l'indice più evidente dell'incertezza che perdura in questo campo. Si parla, infatti, di indirizzo politico dello Stato e del governo, di indirizzo politico di maggioranza e di indirizzo politico costituzionale; alcuni ne sostengono il carattere normativo, altri lo considerano in senso esistenziale; ed infine non manca chi lo individua, all'esterno dell'apparato statale, nell'accordo intercorso tra i partiti della coalizione governativa all'atto della formazione di un nuovo gabinetto».

¹⁷ A. Spadaro, *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell'"effettività" della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei "limiti" alla democrazia (la lezione della storia)*, in M. Ainis-A-Ruggeri-G. Silvestri-L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 1998, p. 302, afferma, infatti, come la *lezione della storia* insegna che il problema non è più il rapporto governanti-governati, bensì il contenimento delle «spinte centrifughe e irrazionali che caratterizzano ordinariamente la decisione del popolo (*rectius*: dell'opinione pubblica) in società strutturalmente disomogenee sempre più – insieme e paradossalmente – massificate e manipolate. Il problema non è (non è più), quindi, il rispetto del consenso, ma semmai, la corretta formazione del consenso».

¹⁸ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, Urbino, 1939; T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, Giuffrè, 1971; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., 2018.

¹⁹ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961; A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 1973.

Per sfruttare, infatti, della utilità dogmatica dell'indirizzo politico in collegamento al fenomeno economico, occorre evitare di imputarlo al solo governo²⁰. Pur confermando, infatti, che la nozione (o meglio la sua configurazione) influenza la forma di governo (come la decisione di bilancio, d'altronde), si analizzeranno i presupposti metodologici e il circuito di attribuzione della *giuridicità* attraverso le relazioni tra i due organi di co-decisione finanziaria (governo e parlamento), per ricercare espressamente cosa esse dicano della circuitazione *fatto-norma*. Dunque, si farà riferimento a uno stadio antecedente all'effettiva esplicazione della decisione²¹.

In altre parole, le teorie che lo materializzano negli atti del solo esecutivo saranno analizzate estrapolandone le premesse metodologiche e gli elementi attributivi della giuridicità, per tentare di non *criticarle* esclusivamente per ciò che affermano sulla *titolarità* dell'attività di governo o sul *cosa* sia governo²², ma per valorizzarle da un punto di vista della teoria generale del diritto²³.

Si è coscienti che la manipolazione di una teoria può creare il rischio di soggettivizzarla²⁴.

D'altronde, classificare, secondo un approccio critico di recente sintetizzato²⁵, significa fare i conti con la «struttura del linguaggio», che sottintende «una differenziazione di risultati» e con la necessariamente

²⁰ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., p. 8, secondo cui «la teoria dell'indirizzo politico, depurata dalle radici storiche, ruota intorno alla questione del *potere di governo*, in senso soggettivo e in senso oggettivo, che riguarda qualsiasi organizzazione costituzionale», probabilmente non può condividere il tentativo di eliminare dalla nozione la funzione di governo, anche se, consigliando di *sbarazzarsene*, sembra aderire all'idea di ampliare la portata della nozione al di fuori di detta funzione, sì da comprenderne gli aspetti legati all'influenza del *popolo del mercato* sulla decisione di bilancio, per cui, si veda *infra*, cap. V.

²¹ D'altronde, A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., p. 16, «l'indirizzo politico viene ricondotto entro i binari di una teoria giuridica che lo rende un fatto logicamente necessario all'interno di qualsiasi organizzazione sociale».

²² Ciò, nonostante sia noto che la nozione possa essere proprio ricondotta alla manipolazione e specificazione del concetto di *funzione di governo*, per trarne fuori un istituto che potesse spiegare, dal punto di vista giuspubblicistico, la funzione che sottende all'emanazione dell'atto politico, proprio del diritto amministrativo, nell'ambito del quale la *causa* e la *procedura* della sua formazione poco importavano. P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, infatti ebbe a rilevare come la nozione di atto politico non descrive sufficientemente l'origine e l'esplicazione del potere che lo emana. Anche E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 10, infatti, afferma come «mentre il terreno di affioramento e di sviluppo della tematica concernente l'atto politico s'identifica nel diritto amministrativo, le formulazioni concettuali connesse alla nozione di indirizzo politico risultano costantemente affidate agli strumenti di analisi proprio del diritto costituzionale (...); i risultati di un'indagine condotta con criteri unitari alle nozioni di indirizzo politico e di funzione di indirizzo politico non potranno essere altro che risultati di diritto costituzionale: il potere politico vive in uno spazio naturale che non è amministrativo, ma costituzionale».

²³ Si sta, in buona sostanza, privilegiando la *visione* che esse attribuiscono alle connessioni tra *momento* politico e *momento* giuridico. Per utilizzare una famosissima formula di T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.Dir.*, Giuffrè, 1971, si approfondirà esclusivamente il *momento teleologico* dell'indirizzo politico. Il fine ormai dovrebbe apparire chiaro. Il presente contributo ha ad oggetto la *visione* della decisione di bilancio dal punto di vista dell'indirizzo politico che in essa si cristallizza e, dunque, il profilo maggiormente problematico della ricerca è quello di verificare quanto i *fatti esogeni* possano *coartare* (o meno) la decisione politica, per trarne una conclusione circa l'imputazione della *responsabilità politica* sulla finanza pubblica.

²⁴ Soprattutto quando si abbia a che fare con la nozione di indirizzo politico che è posta in uno *spazio* tra politica e diritto, o più precisamente, come ha affermato Mortati, nella «"zona grigia" del diritto costituzionale» [C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, p. 4] o come ha affermato Crisafulli, nella «nebulosa da cui nasce il diritto» [V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 4].

²⁵ E.Mostacci, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, n. 4, 2017, pp. 1170 ss.

valutativa, cioè soggettiva e non imparziale «costruzione di un progetto di ricerca», che risente, nella scelta dell'oggetto, dei profili rilevati, delle metodiche operazionali della «formazione intellettuale» di ciascuno²⁶.

Pertanto, dichiaratamente, la presente ricerca tenterà di classificare l'indirizzo politico di bilancio, cercando di dimostrare non solo la configurabilità, ma anche l'eventuale giuridicità.

Seguendo il metodo descritto, dunque, il presente capitolo sarà dedicato a scorrere le principali teorie dell'indirizzo politico, con particolare riguardo alle premesse metodologiche e al procedimento attributivo della giuridicità.

L'evoluzione cronologica della nozione²⁷ dovrebbe consentire di enucleare le problematiche fondamentali e i punti fermi, per permettere di evidenziarne le linee generali che possano, alla fine, verificarne un'accezione esclusivamente finanziaria. Il che, per essere più precisi, vorrà dire escluderne il contesto di emersione e estrapolare i concetti di teoria generale del diritto al fine ultimo di delineare la continuità circolare di *fatto* e *norma*²⁸, quantomeno nelle dinamiche tra Stato e mercato²⁹.

2. La creazione della funzione di indirizzo politico

Prima di verificare come Costantino Mortati abbia attribuito giuridicità all'indirizzo politico, occorre brevemente sintetizzare le ragioni della sua ricerca e, dunque, le sue premesse metodologiche³⁰.

Queste consistono in un due tipi di esigenze.

La prima è quella di evitare che la *ragione politica* sopraffaccia la *ragione giuridica*. La soluzione proposta è quella di promuovere una trasformazione *ordinata* degli istituti giuridici, per adeguarli alle finalità politiche perseguite dal sistema. Infatti, un sistema di *diritto positivo*, accompagnato da una obiettiva indagine giuridica,

²⁶ E. Mostacci, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2017, p. 1171.

²⁷ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 245, afferma come la nozione di indirizzo politico, nella storia giuspubblicistica italiana, designi «l'attività con cui vengono assegnati, di volta in volta, i fini dello Stato – sia quelli ultimi e fondamentali, sia quelli contingenti – e che ha conseguentemente determinato una ridefinizione delle categorie descrittive della dinamica statale, reintroducendo, accanto ai concetti di “funzione” o “potere”, designanti attività giuridiche, quello di politica, intesa come attività qualitativamente diversa da quelle».

²⁸ È innegabile, secondo S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, p. 34, «la mescolanza dell'elemento politico con quello logico nelle scienze morali e giuridiche», ragion per cui appare «assurdo» tentare «di sciogliere la promiscuità di elemento politico e di elemento giuridico e di depurare (...) il diritto pubblico da ogni elemento politico giudicato eterogeneo e perturbatore», perché «il diritto è vita e non soltanto arida forma».

²⁹ M. Goldoni, *Costituzione economica*, in C. Caruso-C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 185-186, richiamandosi a S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 2021, ricorda che ad una «vecchia Costituzione economica», soltanto nazionale, si è aggiunta una «nuova Costituzione economica» «composta da una costellazione di istituzioni e attori extra-statali», facendo rilevare un «duplice cambiamento: si sarebbe liberata dalla presa e dal controllo dello Stato e, allo stesso tempo, avrebbe introdotto una fitta galassia di fonti normative (di diritto *stricto sensu*, ma anche di *soft law*). Il diritto rimane strumento centrale per l'organizzazione di queste costituzioni economiche: Cassese inquadra perfettamente il fenomeno in termini di proliferazione di ordinamenti parziali in una serie di frammenti che fanno saltare la tradizionale gerarchia delle fonti che governava, in precedenza, l'organizzazione economica. Lo Stato rimane il principale punto di riferimento; tuttavia, non gode più di una posizione di primato rispetto ad altri attori ed agenzie. Le costituzioni economiche non sono più solo nazionali, ma si moltiplicano e formano una rete che si estende globalmente».

³⁰ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pp. 7 ss. si è ispirato alle opere del tedesco R. Smend, *Verfassung und Verfassungslehre*, München un Leipzig, 1928 e *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für w. Kahl, Tübingen, 1923. Le sue analisi sono sollecitate da un contesto politico-sociale diverso da quello attuale e sono culminate, nel 1940, ne *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Griuffrè.

non è solo utile allo «stesso perfezionamento della legislazione», ma anche parametro di verifica della «rispondenza degli strumenti tecnici adoperati ai fini politici»³¹.

La seconda è quella di conciliare il principio di divisione dei poteri con l'unitarietà dei fini posti dallo Stato. Per Mortati, l'organizzazione dello Stato ha un carattere necessariamente plurale. Questo carattere deriverebbe direttamente dal principio della divisione dei poteri³², dai quali verrebbero determinate le «direttive politiche»³³. Queste, essendo trasfusione dei fini dello Stato, implicano un'unitarietà degli stessi fini. Cosicché «ogni singolo atto, compresi quelli legislativi, acquisti [a] il suo vero significato solo in quanto si inquadri nel sistema dei fini stessi ed armonizzi con esso»³⁴.

L'indirizzo politico, dunque, viene creato da Mortati³⁵ per trovare un'unità di direzione accanto al principio di divisione «dell'attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi»³⁶.

Piuttosto che concentrarsi sull'indirizzo politico come quarta e autonoma funzione dello Stato³⁷, le cui critiche, da Crisafulli fino alla dottrina più recente³⁸, sono ampiamente condivisibili, si focalizzerà l'attenzione sulla logica attraverso la quale Mortati riesce ad attribuire il carattere di giuridicità ai fatti dell'ordine sociale.

³¹ Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 6.

³² Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 8.

³³ Mortati, 1931, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pag. 10.

³⁴ Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 10 (cfr. soprattutto, pp.13-14 nelle quali è evidenziata la natura finalistica della funzione di indirizzo politico, cioè quella di «attuare in modo immediato l'unità dello Stato» e, cioè, «di ricostruire ciò che la divisione delle competenze e degli organi necessariamente divide e di ricostruirlo intorno a un centro unico: il sistema dei fini da essa posti»).

³⁵ Sull'influenza delle dottrine di Carl Schmitt sul pensiero di Mortati, cfr. M.Galizia e P.Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990; F.Lanchester, *Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, ESI, 1989; I.Staff, *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, in *Scienza e politica*, XV, n.3/1990; P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988; G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, [1940], 1998. Sulla differente impostazione di Mortati e Schmitt, in relazione alla costituzione materiale, cui il primo attribuisce valore politico/giuridico, mentre il secondo valore esclusivamente politico, C.Galli, *Carl Schmitt nella cultura italiana (1924-1978). Storia, bilancio, prospettive di una presenza problematica*, in *Storicamente*, n. 6, 2010, p. 15, il quale evidenzia come per Mortati «non basta (...) porre il fine dello Stato in una decisione spontanea e popolare, ma questa deve diventare oggetto di conoscenza riflessa, essere organizzata in una necessaria unità e in una attività di svolgimento concreta e durevole».

³⁶ C.Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 10.

³⁷ Secondo C.Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, p. 8, poiché l'elemento più caratterizzante della direzione politica dello Stato è l'«attività di governo», occorre trovarle una nozione *obiettiva*. Essa assume carattere di quarta ed autonoma funzione, perché il carattere unitario delle attività in cui si cristallizza - rappresentato dallo «scopo (...) di attuare in modo immediato l'unità dello Stato» - dal punto di vista oggettivo, non può «farsi rientrare in tutte le sue varie manifestazioni in una delle tre funzioni tradizionali», e dal punto di vista soggettivo dell'organo, «perché essa non è, in modo necessario, legata all'uno piuttosto che all'altro degli organi dello Stato». Essa, infatti, appare «legata a uno di essi, ma non in quanto titolare di una delle tre funzioni [...], ma in quanto organo supremo». Il principio di unità, pertanto, diviene la trascrizione giuridica del principio supremo e prevalente di unità. Lo stesso S.Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1936, pp. 117 ss., ebbe ad affermare sul punto come «Mortati fa sua la tesi da me sostenuta della corporatività», pur riconoscendogli che «questa funzione corporativa non ha solo carattere procedurale, non consiste solo in una coordinazione di forze, ma, facendo essa parte e rientrando nella generale funzione di governo dello Stato, attua, ispirandosi prima di tutto ad un'idea politica, un piano, un programma, in base alla quale idea la coordinazione si opera». Dunque, l'organizzazione del governo sarebbe per Mortati, secondo A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, p. 11, «l'altra faccia dello Stato», come esplicazione, seguendo la logica di Schmitt, dell'«unità politica dello Stato».

³⁸ Da ult. *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018.

2.1. La giuridicità dell'indirizzo politico

Si è detto sopra che la normatività, attribuita all'indirizzo politico, avrebbe, come scopo, il riportare ad unità ciò che il principio di divisione dei poteri separerebbe, e, come risultato, un'attività di direzione politica, esercitata dall'unico organo che ne è titolare: il Governo.

Se la conseguenza di questa premessa è la nota autonomia della funzione di Governo, ciò che interessa rilevare è che la direzione politica si esplicherebbe in un'attività che *obbliga* i poteri a seguire un «particolare orientamento politico», piuttosto che *armonizzare* le condotte dei loro titolari³⁹.

L'accento è, dunque, posto su una forza preminente in grado di fissare con adeguata pressione un'impronta che diventi *causa*, come *motivo di esistenza*, di tutta l'attività degli organi dello stato da coordinare.

Questa caratteristica *potenza* del titolare dell'indirizzo politico, però, non sarebbe esercitata in modo arbitrario⁴⁰, bensì attraverso una *discrezionalità* che, per distinguersi da quella *relativa* tipica dell'amministrazione, Mortati qualifica come *assoluta*. La differenza tra quest'ultima e la prima è che la discrezionalità *relativa* è limitata dal pubblico interesse cui *deve* tendere (i fini sono *predeterminati*), mentre quella *assoluta*, per Mortati, è essa stessa «predeterminatrice del fine»⁴¹.

Se la determinazione dei fini, in particolare, deve riguardare il *dover essere* dello Stato⁴², e cioè un fine non ancora perseguito, ma da individuarsi e realizzarsi, non vi può essere predeterminazione. Se l'ordine sociale, poi, non è statico, ma è in continua trasformazione (dinamico), i fini, creandosi ad ogni mutamento, vengono attuati attraverso l'indirizzo politico⁴³.

Dunque, Mortati, per distinguere l'arbitrio dalla discrezionalità assoluta, individua una forza cogente, prescrittiva, che *impone* il perseguimento di un interesse pubblico che muta al mutare dell'ordine sociale, che imprime la propria volontà allo Stato⁴⁴. Detta volontà, a sua volta, trova un suo limite, e cioè un *vincolo*, nel *pubblico interesse*, come premessa e causa dell'unitarietà dei fini dello Stato⁴⁵.

³⁹ Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 11.

⁴⁰ La presenza dell'arbitrio, per Mortati, sarebbe esclusa dalla caratteristica della funzione come *interna* al «procedimento di formazione del volere dell'unico organo» che la esercita (p. 10).

⁴¹ Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, pag. 16.

⁴² Lo Stato, in linea con l'impostazione schmittiana, rappresenta per Mortati l'«unità politica di un popolo». Cfr. A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, p.11. e P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 12, in cui l'A. rileva come queste siano locuzioni dello Schmitt riprese testualmente dal Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, p. 19.

⁴³ Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931, p. 16: la predeterminazione del fine, per Mortati, «riguarda non l'essere dello Stato, ma il suo dover essere, opera in relazione non ad un ordine già dato, statico, alla esplicazione del quale essa debba provvedere (come avviene per l'attività amministrativa) ma invece ad un ordine in formazione, dinamico, di cui è suo compito promuovere l'attuazione».

⁴⁴ Non v'è traccia, nella dottrina, di domande circa la natura dello Stato. Ciò ha fatto correttamente inquadrare l'indirizzo politico di Mortati nell'ambito delle teorie a-razionali e, seppur in iniziale contrasto con le teorie neo-positivistiche, non ne costituisce il superamento. Ne accetta, infatti, il presupposto: cos'è e deve essere lo Stato, come affermato da M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985.

⁴⁵ Si diceva dell'arbitrio - come «potere di decidere gli scopi del proprio agire e pensare, tipicamente perseguiti tramite volontà, nel senso che la sua possibilità di scelta ha origine nella persona stessa e non in forze esterne». Esso viene escluso attraverso un'operazione logica che ancora oggi crea stupore e ammirazione. Il principio di divisione dei poteri - detto in modo semplicistico - esclude la concentrazione del potere assoluto nelle mani di uno o di pochi grazie all'autonomia di ciascuno degli organi cui una frazione di esso viene attribuita. Ciò crea il problema, ancora oggi irrisolto, della *reductio ad unum* [<https://lircocervo.it/?p=146>] delle volontà dei diversi poteri dello Stato. E, poiché è inaccettabile - e come dare torto al giurista dell'indirizzo politico - che l'opera di predeterminazione dei fini sia frutto di arbitarietà - perché si

In definitiva, Mortati teorizza, per affermare la normatività dell'indirizzo politico (oltre alla sua autonomia come quarta funzione dello Stato), un doppio livello di *cause*. La prima è il cogente *pubblico interesse*, che *i*) costituisce il presupposto dell'attività di governo nell'individuazione dei fini dello Stato; *ii*) mitiga l'arbitrarietà del potere trasformandola in discrezionalità assoluta; *iii*) si estrinseca nella determinazione dell'indirizzo politico. La seconda è la funzione di indirizzo politico che costituisce il presupposto, la ragion d'essere, dell'esercizio del potere degli altri organi dello Stato.

2.2. *Le dinamiche sociali nella dottrina di Mortati*

La *cogenza* del pubblico interesse, e i suoi tratti caratteristici, vengono definitivamente affrontati da Mortati con il lavoro del 1940 (*La Costituzione in senso materiale*)⁴⁶.

Il pubblico interesse è *norma* di esercizio del potere che viene imposta dal prevalere di una forma particolare di ordine⁴⁷. Questa prevalenza dipende dall'azione di una forza che ha specifici *forma* – capacità di imporsi alle altre in modo costante – e *contenuto* - capacità di «raggiungere una complessiva unità dei vari interessi»⁴⁸. Per Mortati, dunque, quella *forma particolare* di ordine specifica il contenuto della costituzione originaria fondamentale⁴⁹, che ha ad oggetto l'interesse pubblico, a sua volta *causa* e *scopo* della funzione di indirizzo politico.

Il diritto, per Mortati, comprenderebbe così sia il fine⁵⁰ attorno al quale il gruppo si è costituito, sia il complesso delle norme successive dirette a realizzarlo⁵¹.

L'argomentazione, secondo cui il fine attorno al quale si costituisce un gruppo sociale, sia già diritto merita un approfondimento.

La *materialità* di una norma dipende dalla sua capacità, diretta o indiretta, di costituire «un criterio suscettibile di valere come motivo dell'azione e in base al quale sia possibile apprezzare la conformità ad essa di questa»⁵².

In altre parole, la normatività di un comando deriva dal suo collegamento con un precetto, inteso come regolarità, costanza, «che faccia prevedere il mantenimento del comportamento anche per l'avvenire (...) e che inoltre abbia garanzia di essere abitualmente obbedito»⁵³.

esporrebbe la società alla *voluntas* del titolare della preminente funzione – occorre, perché questa venga ridotta alla più mite – e accettabile – nozione di discrezionalità, che detta opera sia – come in effetti è – guidata dallo scopo dell'unitarietà dei fini dello Stato, ottenuta avendo come premessa e *causa*, a propria volta, il «pubblico interesse».

⁴⁶ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, [1940], 1998.

⁴⁷ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 63.

⁴⁸ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 62.

⁴⁹ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 87: la premessa per l'approdo dottrinale di cui sopra è, per Mortati, la considerazione secondo cui «una norma non rivestirebbe indole materiale se da essa, direttamente o indirettamente, non potesse trarsi un criterio suscettibile di valere come motivo dell'azione e in base al quale sia possibile apprezzare la conformità ad essa di questa».

⁵⁰ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 110, secondo cui quest'ultima affermazione fa propendere Mortati per la conclusione secondo cui «il fine politico, in quanto incorporato in un'istituzione statale, non solo non appartiene ad uno stadio pregiudiziale, ma, formando l'essenza stessa della costituzione fondamentale, diviene la fonte primaria del diritto dello Stato».

⁵¹ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 53.

⁵² C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 87.

⁵³ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 89.

A sua volta, il precetto diventa sia *causa* dell'esercizio del potere di compiere un atto, sia *obbligo* di compimento di quell'atto⁵⁴.

Dunque, il pubblico interesse, imposto da una forza dominante, diventa vincolo precettivo per il titolare della funzione di indirizzo politico.

In sintesi, una volta identificato il fine generalissimo, attorno al quale la comunità politica si è costituita, esso diviene *vera norma*⁵⁵. Questa si differenzia dalla politica perché quest'ultima diventa, in Mortati, «attività critica, tendente al mutamento dell'ideologia informatrice del regime [forma di Stato] e all'instaurazione di una nuova». A sua volta, detta nozione di *politica* va distinta da quella che è invece «ricerca dei mezzi necessari per realizzare il fine proprio della costituzione vigente»⁵⁶.

La giuridicità in Mortati, in definitiva, deriverebbe dall'emersione sociale di un particolare *ordine*, con *forma* e *contenuto* propri, capace di imporsi con cogenza nei confronti del politico, la cui libertà di espressione dei fini, da arbitraria verrebbe ridotta a discrezionale, proprio in forza di detto principio e idea fondamentale, che costituisce, pur non essendo positivizzata, la norma primaria dello Stato.

3. La neutralizzazione dell'indirizzo politico ad opera di Crisafulli

Come Mortati, anche Crisafulli, analizza la nozione di indirizzo politico «in rapporto (...) al principio fondamentale della divisione dei poteri»⁵⁷, con lo scopo di rinnovarne la portata.

L'autorevole dottrina, pur riaffermando l'esigenza di unità dell'azione dello Stato, qualifica diversamente l'indirizzo politico: non più *funzione*, ma *attività*⁵⁸.

⁵⁴ Il precetto costituirà un vincolo avente contenuto materiale, che «deve cioè non solo conferire il potere di compiere l'atto, ma anche obbligarlo a questo, deve insomma racchiudere elementi sufficienti per potere procedere al giudizio di validità o di responsabilità» (p. 89). La *ratio* del percorso di cui sopra sembra potersi ravvisare nell'esigenza di sottrarre la «norma alla subbiettività dell'agente» - e questo collega la Costituzione materiale con l'indirizzo politico - perché lasciare «all'autore dell'atto la scelta dell'interesse da porre come obiettivo di esso» (p. 90), farebbe scivolare la decisione politica nell'arbitrio, piuttosto che nella più rassicurante *discrezionalità*, seppur *assoluta*.

⁵⁵ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 105.

⁵⁶ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998, p. 109.

⁵⁷ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, pp. 4-5.

⁵⁸ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, pp. 10-11. V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 29, in particolare, riconosce a Mortati di aver delineato una «funzione di governo [con] il compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell'azione statale», facendone «non solo una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di indirizzo, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre». Però, ne contesta recisamente le conclusioni in punto di autonomia. Infatti, intendendo l'attività di governo come attività comprendente, «oltre gli atti di programma e indirizzo, tutta quella multiforme attività statale che dell'indirizzo politico costituisce espressione e derivazione immediata e che si configura come logicamente precedente e superiore rispetto a tutta la rimanente attività dello Stato (...) non è possibile parlare di una vera e propria distinta funzione di governo, accanto alle tre funzioni tradizionali, perché un tale concetto di governo è un concetto generale, che comprende sia atti esecutivi sia atti legislativi».

Diversamente da Mortati, che *materializza* l'indirizzo politico guardandolo dal punto di vista degli atti concreti posti dal suo titolare⁵⁹, Crisafulli tenta un'opera di *neutralizzazione* della nozione, studiandone i caratteri che possano renderla «un fatto logicamente necessario all'interno di qualsiasi organizzazione sociale»⁶⁰.

Per rendere l'indirizzo politico necessario ad ogni organizzazione sociale, Crisafulli delinea esattamente l'ambito in cui esso si estrinseca, e cioè quel momento dell'attività dello Stato «nel quale esso sceglie e determina concretamente, di volta in volta, bene o male, opportunamente o meno, non importa, i singoli fini, perciò sempre più o meno contingenti e limitati della propria azione, che stanno alla base ed a giustificazione dell'ordinamento giuridico positivo e degli istituti e delle norme di esso e taluni dei quali possono anche, qualche volta, venire assunti e fatti propri, con carattere quindi di maggiore relativa permanenza e stabilità dallo stesso ordinamento costituzionale dello Stato medesimo, trasformandosi, così, in fini essenziali e caratteristici di un dato sistema statale a differenza di altri»⁶¹.

L'autorevole dottrina, dunque, sulla base di quanto sopra, include anche la legislazione come realizzazione di indirizzo politico, così da renderla condizionata e subordinata ad esso⁶².

Per evitare, però, di intaccare il principio di supremazia della legge, Crisafulli *crea* un momento anteriore all'attività legislativa, che definisce «prelegislativo»⁶³, ponendo di fatto l'indirizzo politico al di fuori dell'ordinamento giuridico.

Ma, nella dottrina, questo momento prelegislativo, lungi dal coincidere con quello, temporalmente anteriore, della diffusione del programma politico, di partito o di Governo, si realizza quando un programma venga «effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente, secondo i diversi ordinamenti, a tutti gli altri organi statali e principalmente agli organi costituzionali»⁶⁴.

Dunque, in Crisafulli, l'indirizzo politico, come momento *prelegislativo* è contenuto entro nuovi confini, che si situano tra la politica e il diritto *positum*. Egli individua un *ambiente* situato, per usare la metafora contenuta nella sua opera, tra lo spazio profondo e le stelle, chiamato *nebulosa*.

3.1. *L'identificazione dell'interesse pubblico con l'interesse dello Stato*

⁵⁹ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, ha rilevato che tale impostazione risulta insufficiente perché non descrive adeguatamente il *quadro giuridico ed organizzativo del potere politico in un ordinamento dato*. Anche E Cheli, 1961, *passim*, ha sottolineato che «mentre il terreno di affioramento e di sviluppo della tematica concernente l'atto politico s'identifica nel diritto amministrativo, le formulazioni concettuali connesse alla nozione di indirizzo politico risultano costantemente affidate agli strumenti di analisi propri del diritto costituzionale [...]; i risultati di un'indagine condotta con criteri unitari alle nozioni di indirizzo politico e di funzione di indirizzo politico non potranno essere altro che risultati di diritto costituzionale: il potere politico vive in uno spazio naturale che non è amministrativo, ma costituzionale».

⁶⁰ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, p. 16.

⁶¹ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, pp. 37-38, anche nota 3.

⁶² V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 41, Crisafulli afferma come l'indirizzo politico consista nell'attività dello Stato, volta a prestabilire, «per sommi capi, quale dovrà essere la propria azione, in largo senso, comprensivo anche della legislazione: di guisa che, oltre l'amministrazione, la stessa legislazione può ben dirsi (...) teleologicamente condizionata e subordinata all'indirizzo stesso».

⁶³ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 44.

⁶⁴ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 53.

Chiarito il momento in cui l'indirizzo politico di realizza⁶⁵, anche per la dottrina in commento si pone il problema di qualificarne la natura: giuridica o politica.

Crisafulli si rifiuta di confinare l'indirizzo politico in una fase pregiudiziale o metagiuridica⁶⁶, perché rappresenta un momento «importantissim[o], giacché ne dipendono in sostanza le sorti [anche] economiche dello Stato»⁶⁷. Piuttosto, ne afferma il carattere essenziale per via della necessità di mantenimento e rispetto dell'«unità di direttiva dell'azione dello Stato in ogni campo»⁶⁸.

La dottrina, però, pur ravvisando una giuridicità dell'indirizzo politico, ne contesta la natura di autonoma funzione dello Stato e ne afferma il carattere di «principio generale di diritto prescrivente agli organi costituzionali di collaborare» alla sua attuazione⁶⁹.

Gli altri organi costituzionali, piuttosto che esserne rigidamente vincolati⁷⁰, sono «piuttosto tenuti ad uniformarsi, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni»⁷¹.

La tecnica neutralizzante dell'istituto è chiara. L'indirizzo politico, infatti, non costituirebbe un obbligo giuridico. Se lo fosse si comprometterebbe l'«autonomia sostanziale che si ritiene generalmente propria ed essenziale» degli altri organi costituzionali⁷².

Più che un obbligo, dunque, Crisafulli ravvisa nell'esercizio dell'indirizzo politico un effetto di *condizionamento*, tanto che gli altri organi costituzionali non solo possono discostarsene, ma possono addirittura contraddirlo, in vista di «eccezionali circostanze di fatto o una diversa valutazione delle reali esigenze del pubblico interesse»⁷³.

In definitiva, la giuridicità dell'indirizzo politico deriva: *i*) dall'essere principio «veramente fondamentale, una delle chiavi di volta dell'ordinamento degli Stati moderni, espressione e corollario diretto delle esigenze unitarie della vita e dell'azione statale e, quindi, necessario complemento e correttivo dell'altro principio (...) della divisione dei poteri» e *ii*) dal possedere «tutti i caratteri essenziali della norma giuridica, sia che questi si

⁶⁵ O meglio il limite del diritto, che serve a distinguerlo da ciò che non può essere oggetto di studio della scienza giuridica, cioè il momento politico

⁶⁶ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 71.

⁶⁷ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 72.

⁶⁸ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 74.

⁶⁹ C.Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, pp. 22-23, evidenzia come «le posizioni di Mortati e Crisafulli sono meno distanti di quel che parrebbe: entrambe presuppongono l'unità dello Stato come il prodotto e la conseguenza di un'attività politica; entrambe muovono dalla comune premessa della irriducibilità dell'attività politica a una delle tre tradizionali funzioni dello Stato, sottolineandone la multiformità e la trasversalità; entrambe riconoscono l'attività politica come espressione del principio di unità, più che del principio di divisione dei poteri; entrambe attribuiscono, nell'ambito dell'attività politica, una specifica e autonoma rilevanza all'attività di indirizzo politico; ancora entrambe ritengono l'attività di indirizzo politico come autocreata di fini e priva di vincoli predeterminati». La differenza, dal punto di vista metodologico è, come indicato da M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 211, consiste nella diversa qualificazione della funzione/attività di indirizzo politico, che, per Mortati, è «attività intrinsecamente costituzionale, connaturata allo stato come organizzazione giuridica», mentre per Crisafulli è «attività materiale connaturata allo stato come gruppo politico». Infatti, per l'A. (p. 185), Crisafulli fonda la *precedenza* dell'attività di indirizzo politico non nella «posizione», ma nella sua *natura*, «che – a differenza delle altre in cui si esprimono i poteri dello stato tradizionalmente considerati – non pone né attua norme (sia nel senso che non applica regole di diritto, sia nel senso che non esiste in forza e a causa di tali regole) ma prescrive fini concreti e tecniche per il loro raggiungimento».

⁷⁰ Cfr. C.Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931.

⁷¹ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 75.

⁷² V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 75, di cui nota 10, cfr. bibliografia.

⁷³ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 75.

facciano consistere (...) nella bilateralità (...); sia (...) valendosi del criterio della coattività (...); sia, infine, che (...) il concetto della norma giuridica si riporti a quello di norma istituzionale»⁷⁴.

Anche in Crisafulli, dunque, la normatività dell'indirizzo politico deriva direttamente dal «pubblico interesse» - fatto coincidere con l'«interesse dello Stato» - e dalle sue «garanzie costituzionali», che ne rappresenterebbero, oltre che la fonte, anche il «limite»⁷⁵.

Pertanto, l'esercizio del potere non risulta arbitrario, perché limitato da un interesse pubblico fatto valere attraverso taluni *espediti tecnici* messi in atto dal «corpo elettorale, identificato, al limite, con il popolo intero»⁷⁶, che *con-corrono* ad assicurare l'autonomia di quegli organi.

A differenza di Mortati, dunque, il principio di unità non viene qualificato come *rimedio* al rigore della separazione dei poteri, ma come *origine* che ne giustifica l'attualità e la vigenza⁷⁷.

Il pensiero di Crisafulli si discosta dal positivismo giuridico perché: *i)* «non tutta l'attività dello Stato è intrinsecamente giuridica, nel senso di attività che si espliciti nella forma logica del diritto»⁷⁸; *ii)* l'indirizzo politico non rientra «in nessuna delle tre funzioni statali generalmente note», perché non si risolve «in posizione di norme giuridiche, né primarie, né secondarie»; *iii)* nonostante non ponga norme giuridiche tradizionalmente intese, esso è dotato di giuridicità, perché trattasi di «attività, intrinsecamente tecnica e politica, ma giuridicamente regolata, in tutto o in parte»⁷⁹.

D'altronde, la contestazione aperta al positivismo prende le mosse da quella operata da Jellinek, nel suo famoso *L'Etat moderne et son droit*, secondo il quale «uno Stato, il Governo del quale non agisse che secondo le norme di legge, sarebbe politicamente impossibile. Non è una norma di diritto che può mai decidere della direzione dell'attività impressa allo Stato dal Governo».

4. La divisione in branche generali dell'indirizzo politico (anche se esistenziale)

⁷⁴ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, pp. 81-82.

⁷⁵ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 84. Ciò in quanto la nozione, dovendo «avere sempre e soltanto ad oggetto l'interesse dello Stato in un dato momento storico», può concretamente e deve costantemente determinarsi «alla stregua di tale interesse naturalmente valutato ed interpretato dagli organi competenti con piena libertà e spontaneità».

⁷⁶ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 85.

⁷⁷ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, pp. 117 ss., secondo cui le premesse e la conclusione di cui sopra fanno perdere di importanza la distinzione dell'indirizzo politico come quarta e distinta funzione dello stato ovvero come «margine di attività statale oltre e prima le funzioni tradizionali». Infatti, l'indirizzo politico, più che essere «espressione del principio di divisione», che dà luogo appunto a «funzioni», è immediata «espressione del principio di unità», non potendosi «esplicitare se non in strettissimo contatto con [le vere funzioni], alle quali – e in particolare alla legislativa e alla esecutiva – esso presta il mutevole contenuto sostanziale, segnandone gli scopi e illuminandone il valore e il significato politici».

⁷⁸ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 114.

⁷⁹ V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 116.

La teoria esistenziale⁸⁰ fa capolino nel dibattito costituzionalistico sull'indirizzo politico con l'opera di Carlo Lavagna⁸¹, poi specificata e assunta a premessa da Giuseppe Guarino⁸².

Dal punto di vista metodologico, questa dottrina, pur negando la normatività dell'indirizzo politico affermata da Mortati e Crisafulli, tenta di sistematizzare la nozione riportandola entro i confini dell'ordinamento giuridico⁸³.

Lavagna disconosce il posizionamento dell'indirizzo politico nel momento prelegislativo (Crisafulli), ribadendo i canoni metodologici del positivismo giuridico⁸⁴.

L'autorevole dottrina, dunque, afferma che «per aversi una attività giuridicamente autonoma (...) occorre (...) che presenti delle peculiarità giuridiche idonee a farla differenziare e distinguere da altre attività giuridicamente definite»⁸⁵.

Non potendosi rinvenire nella costituzione (anche materiale) «norme, implicite o esplicite (...), che contemplino l'attività politica» (p. 45), si potrà discorrere di questa solo in presenza di «una coincidenza (totale o soltanto parziale) fra i concetti di attività politica e di attività di governo»⁸⁶.

Così, Lavagna, esclude «qualsiasi ricerca in questo senso»⁸⁷, perché nessuna norma costituzionale prevede «in modo espresso l'esistenza di atti che, per il fatto di essere rivolti alla statuizione dei fini fondamentali dello Stato (...) abbiano una forma particolare o una particolare efficacia (...), così da mostrarsi giuridicamente distinti da quelli che formalmente appaiono legislativi, esecutivi o giurisdizionali»⁸⁸.

⁸⁰ Definita così da G.Cuomo, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 163, perché «l'indirizzo politico non è quello che deve essere seguito dal governo, ma quello che effettivamente è seguito nel complesso degli atti posti in essere; non è una nozione normativa, ma esistenziale». Ricostruisce le teorie esistenziali, P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., pp. 43 ss.

⁸¹ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942.

⁸² G.Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rass.Trim.Dir.Pubbl.*, 1951, pp. 903 ss.

⁸³ Per C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 71 ss., «è inesatto far coincidere i due menzionati concetti (indirizzo politico del governo e dello Stato) mentre appare l'opportunità di mantenere quello di indirizzo politico strettamente aderente al campo dell'attività politica e di amministrazione generale degli organi di governo (...). L'indirizzo politico, pertanto, disciplinando la realizzazione degli interessi fondamentali (concreti) dello Stato, deve di necessità aderire perfettamente al regime. In difetto di che – se proprio non si verifica una sua invalidità, dato che esso non è atto giuridico, ma insieme i criteri generali direttivi – può farsi luogo ad una invalidità degli atti che lo segnano e lo realizzano, nonché determinarsi la responsabilità del Capo del governo di fronte alla Corona». Tuttavia, considerare l'indirizzo politico di Mortati e Crisafulli come una nozione che avrebbe esclusivamente lo scopo di affermare i fini posti dal regime, avrebbe fatto apparire lo Stato, secondo M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 246, come un «involucro vuoto e servente, utile solo ad attribuire alle determinazioni della politica la “forma” del diritto».

⁸⁴ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 5, secondo cui il metodo, infatti, «non è una fede che si accetta e si professa senza discutere, ma è, anzi, il problema perenne e sempre vivo, che si presta ad essere risolto gradualmente, in forza del continuo moltiplicarsi delle indagini particolari, dell'accrescersi della conoscenza, del chiarirsi ed affinarsi delle nozioni».

⁸⁵ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., cfr. nota 1, p. 2, con schede esplicative.

⁸⁶ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 43-45.

⁸⁷ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 5: ciò, in quanto ogni discorso su principi, nozioni o istituti che non ottengano «risultati concreti di diritto positivo», cioè «che non siano fondati su argomenti – per quanto esatti – di pura teoria generale dello Stato», diverrebbe esercizio di pura «fede».

⁸⁸ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 47.

Ciò, conseguentemente, esclude l'«indipendenza» degli atti in cui si concreta l'attività di indirizzo politico, facendo venir meno l'efficacia di essi e riducendoli a momenti preparatori alla conclusione di atti giuridicamente vincolanti⁸⁹.

Dunque, da quanto sopra, è facile cogliere la premessa dell'esistenzialismo: la giuridicità dell'indirizzo politico deriverebbe direttamente da quella degli atti in cui esso si realizza⁹⁰ e l'opera di ricognizione dell'indirizzo non potrebbe che essere effettuata *ex post*⁹¹.

Lavagna, pertanto, distinguendo l'«attività di governo» - sottospecie della funzione esecutiva «subordinat[a], nella sostanza alle leggi e (...) ai principi del regime»⁹² – dall'«attività politica primaria [che] tende alla realizzazione di fini non solo non previsti dall'ordinamento, ma, eventualmente, contrari a quelli assunti da esso come circostanza normativa»⁹³, separa ciò che, a suo dire, la dottrina riunisce «in una attività politica dello Stato, considerandola, o meno, una funzione, e distinguendola, se mai, solo da certe attività politiche prestatuali o meramente interne (...) dalle quali deriverebbe una specie di limite (anch'esso variamente e vagamente inteso) per l'attività politica di governo»⁹⁴.

Nonostante questa distinzione tra attività politica dello Stato e attività politica del governo, Lavagna non rinuncia all'affermazione della sua unitarietà⁹⁵. La dottrina, infatti, include nella nozione l'intera attività governativa, comprensiva dell'attività di amministrazione generale e di direzione amministrativa, che può essere distinta «in alcuni grandi settori, in corrispondenza sia alle varie forme di attività governativa (politica ed alta amministrazione), sia alle diverse branche generali dell'amministrazione»⁹⁶.

⁸⁹ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 48 ss., comunque, non nega che un'utilità dell'indagine non possa ravvisarsi. E infatti, esclude «l'opportunità di una tale indagine (...) in ordine alla funzione giurisdizionale», mentre quanto alla funzione legislativa, deve «essere perentoriamente negata qualsiasi giuridica autonomia di tale attività per la parte relativa al vero e proprio momento formativo della legge come atto complesso». L'«attività politica prelegislativa», d'altro canto, «non cessa di essere una fase, sia pur preparatoria, della legislativa». Quanto alla funzione esecutiva di tipo amministrativo (pp. 58 ss.), gli «atti amministrativi emanati dal governo nell'esercizio del potere politico (...), pur essendo contrassegnati (...) come politici, non cessano di essere atti amministrativi, [perché] non costituiscono una forma di determinazione o di perfezionamento di fini non prestabiliti, ma solo una speciale maniera di realizzazione di fini posti dalla legge; per modo che non danno luogo ad una forma di attività politica distinta dall'amministrativa, ma rappresentano di questa una variante e - più esattamente - una variante dell'attività amministrativa discrezionale del governo».

⁹⁰ Per C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 68-69. «conseguentemente, per individuare l'indirizzo politico, occorre riferirsi al «complessivo comportamento del Governo, anche se poi vari atti e i singoli comportamenti governativi in cui esso si realizza si prestano ad essere distinti nei confronti della sua determinazione e identificazione».

⁹¹ La ricerca, per C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 47, «dovrebbe piuttosto essere rivolta all'esame del «se, come e quando ricorrano delle possibilità di svolgimento di attività politica (in senso materiale) (...) al fine di rilevare, di volta in volta, la natura ed il ruolo che essa acquista per l'ordinamento».

⁹² C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 75-76.

⁹³ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 66-67.

⁹⁴ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 67.

⁹⁵ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 69-70: questa unitarietà dipende dal fatto che il complesso unitario dell'attività governativa è «incardinato su alcuni principi e su alcune finalità fondamentali che il Governo prende a base della sua azione» ().

⁹⁶ C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 69-70.

La distinzione scientifica di cui sopra, offre l'agio a una estrapolazione, seppur classificatoria, di un indirizzo politico di bilancio, come esito non solo del lavoro dei suoi titolari, ma anche di tutto il complesso organizzativo che partecipa alla sua emersione e realizzazione⁹⁷.

Con Carlo Lavagna si chiudono le teorie del *tempo del fascismo*, che consegnano l'emersione di un problema, che contraddistingue anche la decisione di bilancio: il rapporto governo/parlamento. Il dibattito si consuma all'interno della certezza sulla *forma di governo parlamentare*, tra coloro che auspicano una *prevalenza del parlamento*, come unico organo in grado di rappresentare le molteplici istanze politico-sociali, anche a scapito della stabilità governativa, e coloro che, al contrario, preferiscono una *prevalenza del governo*, come unico organo in grado di garantire la stabilità del sistema, nonché una flessibilità e velocità decisionale, anche a scapito delle prerogative parlamentari⁹⁸.

In ogni caso, si riduce la *libertà dei fini* del governo, nonostante, come si vedrà, l'attività di indirizzo politico non verrà mai completamente ridotta a una mera esecuzione dei precetti Costituzionali, per i quali si riconosce una necessaria attività di determinazione che è (e rimane) *politica*⁹⁹. Piuttosto, però, che *dimenticare* la nozione, la dottrina giuspubblicistica repubblicana la continuerà a studiare, criticare, darne versioni *nuove*, perché «l'«indirizzo» è connaturato all'uomo, alla sua intelligenza, al suo operare»¹⁰⁰.

5. La subordinazione di Parlamento e Governo all'indirizzo politico dei partiti politici

⁹⁷ L'idea di un indirizzo politico come attività che connetta contestualmente determinazione dei fini e reperimento dei mezzi, in stretta connessione con l'apparato organizzativo, si ritroverà in T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.Dir.*, Giuffrè, 1971.

⁹⁸ C.Tripodina, *L'«indirizzo politico» nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit., 2018, pp. 49 ss.

⁹⁹ Ciò, come ha rilevato M.Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, nuova serie, Annali V, 2015, p. 121, «nonostante «la sostituzione del multipartitismo al partito unico, lo sviluppo di una dialettica sovente conflittuale tra gli organi costituzionali, il ritrovato pluralismo e la crescente complessità sociale» e, nonostante la previsione dell'art. 49 Cost. che garantisce il concorso del popolo sovrano alla determinazione della *politica nazionale*. Sul punto, E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., pp. 176 ss. che afferma come nella politica nazionale si manifesti «il momento preliminare, comunitario, pregiuridico della funzione d'indirizzo, momento destinato all'organizzazione delle forze ed alla formulazione dei programmi in cui le forze compendiano i propri obiettivi politici». Per M.Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, cit., 2015, pp. 121 ss., la costituzione «fa riferimento all'indirizzo politico (e amministrativo), affidando il mantenimento della sua unità al Presidente del consiglio (art. 95, comma 2), e, a ben vedere, collocando la «politica nazionale» determinata dai cittadini in partiti prima della politica parlamentare e di quella governativa, identifica una sfera dell'agire politico che si situa «prima» delle istituzioni e che potrebbe ben ospitare la fissazione dei grandi scopi cui l'intera comunità politica dovrebbe tendere». Sul punto, Id., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013; e Id., *Governo (forme di)* (voce), in *Enc.dir.*, Annali, vol. III, Milano, Giuffrè, p. 555, nel quale sostiene come «al popolo organizzato in partiti (...) spettava determinare [...] la politica nazionale, mentre era solo all'interno delle coordinate politiche così «determinate» che il Governo poteva svolgere l'indirizzo politico, realizzando la propria politica generale».

¹⁰⁰ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 135. Ciò nonostante, *contra*, A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, p. 27, ha affermato recentemente che «il modo migliore di discutere oggi di indirizzo politico è quello di sbarazzarci di questa categoria, secolarizzandola, per assumere direttamente quella (non nuova ma più chiara), di attività politica di governo». Per questo, l'A., p. 40, più che di *condizionamenti che restringono* l'attività di governo entro limiti sempre maggiori, discute di allargamento dei confini e dell'intensità del processo di governo, «esposto a nuove e altrettanto esigenti pressioni di gruppo (...): l'attività di governo non muta natura, semmai, diventa, intensivamente più articolata, esigendo, ancora di più, una classe politica *capace* nel senso weberiano del *politico di professione*».

Diametralmente opposta alla dottrina appena accennata, è quella di Mannino¹⁰¹ che, complice l'entrata in vigore della Costituzione e la rigidità che la contraddistingue¹⁰², colloca l'indirizzo politico nel momento programmatico della politica¹⁰³ espandendo, con l'affermazione della giuridicità diretta del lavoro di quelle istituzioni, i confini dell'ordinamento giuridico.

La dottrina in esame è d'interesse per la presente ricerca, lo si anticipa, perché riprende, nonostante la riferisca esclusivamente ai partiti, la dinamica delle forze *extra* statuali che influenzano direttamente l'indirizzo politico¹⁰⁴, costituendo così i prodromi delle teorie neo-istituzionaliste di cui darà conto nell'ultima parte della ricerca.

La dottrina può essere sintetizzata in tre punti che costituiscono altrettanti premesse e fini dell'indirizzo politico.

Quanto al primo presupposto metodologico, Mannino, ergendo i partiti a veri e propri «Padri della Costituzione»¹⁰⁵, attribuisce alla loro partecipazione al circuito democratico una «legittimazione anche giuridica», tanto che nella direzione politica dello Stato diverrebbero *preminenti* rispetto sia al Parlamento che al Governo¹⁰⁶.

¹⁰¹ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 1973.

¹⁰² La dottrina di Mannino è importante perché segna un passaggio epocale, in quanto se c'è una cosa che le dottrine *ai tempi del fascismo* (con esclusione di quella di Panunzio che è dottrina *del fascismo*, su cui cfr. C.Tripodina, *L' "indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit., 2018, pp. 7 ss.) hanno lasciato era il senso di crisi del parlamento come organo di manifestazione di indirizzo politico e, con esso, quello dei partiti politici che, invece, con l'entrata in vigore della Costituzione ricevono non solo nuova linfa ma diventano addirittura i titolari dell'indirizzo politico. Infatti, considerata l'affermazione del pluralismo [si vedrà nella dottrina di Cheli, per cui vedi *infra*] istituzionale, aumentano i «centri di potere politico» e le competenze di ordine costituzionale [su cui, M.Corsale, *Pluralismo giuridico* (voce), in *Enc.dir.*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, il quale rileva come il pluralismo coinvolga sia lo Stato-apparato che lo Stato-comunità]. È vero. Si assistette, nei lavori in Assemblea Costituente, soprattutto nella II sottocommissione, all'abbandono di una concezione «forte» di indirizzo politico, con l'approdo della nozione esclusivamente nell'art. 95 Cost., frutto del compromesso tra principio monocratico e principio collegiale. Infatti, si attribuì al Consiglio dei ministri la determinazione della «politica generale del governo» e al Presidente del consiglio la sua direzione, nonché il mantenimento dell'«unità di indirizzo politico e amministrativo». Da questa soluzione ne esce sconfitta, come affermato da Ciarlo [*Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 58] «quella trama concettuale», sostenuta da Mortati in Assemblea Costituente, «che legava una concezione forte dell'indirizzo politico (...) ad un esecutivo di spiccata ispirazione monarchica che occupasse una posizione di assoluta preminenza nell'ordinamento». Ne risulta l'impossibilità di attribuzione netta di *normatività* all'indirizzo politico, non rintracciabile né nei «fini generalissimi ed essenziali intorno ai quali è stato stipulato il patto costituente e per il cui conseguimento lo Stato è sorto» [T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1973, p. 137], che individuano le linee economico-sociali che il governo repubblicano avrebbe dovuto seguire; né nella «sostituzione del multipartitismo al partito unico, lo sviluppo di una dialettica sovente conflittuale tra gli organi costituzionali, il ritrovato pluralismo e la crescente complessità sociale» [M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, cit., 2015, p. 121]; né, infine, nella previsione dell'art. 49 che si porrebbe come «crogiuolo dei possibili futuri indirizzi politici» [E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., pp. 176 ss.].

¹⁰³ Si ricordi che Crisafulli aveva collocato l'ambito dell'indirizzo politico in un momento posteriore a quello programmatico ma precedente a quello legislativo.

¹⁰⁴ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998.

¹⁰⁵ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, pp. 4-5.

¹⁰⁶ Per A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 6, la conseguenza sarebbe dunque una *subordinazione* di Governo e Parlamento «ad una volontà popolare maturata all'esterno dell'apparato autoritario dello Stato, non più liberamente interpretata dal parlamento, ma in modo chiaro e preciso dettata continuamente dai partiti nel corso di tutta la legislatura». In questo senso, C.Lavagna, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Id.*, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, afferma che «la Costituzione italiana, (...) si dilunga, sul piano strettamente testuale, a regolare i rapporti fra gli organi di governo, trascurando o quasi le attività delle forze politiche, chiamate a costituire detti organi ed a indirizzare, addirittura a predisporre, le loro decisioni. Non per questo, tuttavia, le attività di queste forze costituiscono (...) dei *momenti di fatto*, giuridicamente irrilevanti, ragguagliabili alle fasi, meramente psicologiche, collocate a monte delle vere e proprie procedure di formazione delle

Infatti, nonostante alla vita partitica partecipino un numero ristretto di soggetti rispetto agli aventi diritto al voto, i partiti risulterebbero comunque preminenti perché l'esercizio di attività politica dipenderebbe esclusivamente «dalla volontà partecipativa dei singoli cittadini»¹⁰⁷.

Dunque, prevalenza partitica e negazione della giuridicità del pluralismo diventano le premesse teoriche della dottrina, per affermare la *normatività* dell'indirizzo politico *extra* statale.

Il secondo presupposto metodologico per affermare detta preminenza partitica nella formazione dell'indirizzo politico è l'«identificazione della «politica» nazionale con l'attività politica svolta dal parlamento e dal governo»¹⁰⁸. La dottrina, infatti, contesta la teoria secondo cui la «politica nazionale» rappresenterebbe la complessa attività politica svolta all'interno del corpo sociale dagli operatori politici in esso presenti»¹⁰⁹.

attività costituzionali e pubbliche in genere. Si sa bene, infatti, che sul piano storico-giuridico le forze politiche, in ispecie i partiti, tendono sempre più a formalizzarsi, a procedurizzare le proprie attività di collegamento con lo Stato e, quindi, ad *uscire dal mero fatto per inserirsi in qualche modo nel diritto*».

¹⁰⁷ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, pp. 6 ss. La conclusione della prevalenza dei partiti rispetto agli organi democraticamente e rispettivamente eletti e nominati, viene raggiunta nonostante la dottrina riconosca il crescente e mai esaurito «progressivo irrigidimento» dei partiti, e il contestuale tentativo dei cittadini di «trovare nuove strade per un inserimento della propria volontà, all'interno dell'apparato dello Stato».

¹⁰⁸ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 9. Pur non essendo tema da affrontarsi ai fini della ricerca, per completezza un accenno al rapporto tra politica nazionale e indirizzo politico è doveroso. Da ult. *contra*, A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, pp. 27 ss., il quale - perorando una «via alternativa» a un indirizzo politico *fondato* e perciò «prescrittivo di un governo giusto» e «alla prospettiva di un *bon gouvernement* neutralizzato e spolitizzato che si risolva solo in attività di regolazione efficiente ed efficace», seguendo le quali, cadendo il connubio indirizzo politico/attività di governo, la nozione perderebbe di senso - afferma come quest'ultima possa essere distinta «dalla politica nazionale e dallo stesso programma di governo: essa è ordinata dal criterio di *massima selezione degli interessi politici*, sia pure all'interno di un processo complesso e poliarchico». In particolare, «*Programma di governo e politica del governo* si sovrappongono ma non coincidono [perché] il primo è l'oggetto di un atto come la fiducia iniziale, la seconda la risultante dell'*attività di governo in senso proprio*; il primo una parte (quella programmatica), il secondo tutto ciò che il Governo pone in essere durante il suo mandato». Dunque, tra *programma* e *politica* non v'è «un rapporto prescrittivo di condizionante a condizionato». Se vi fosse non potrebbe darsi *dinamicità* al processo di governo. In conclusione, l'A. afferma che «il Governo è la guida della politica nazionale, l'organo che può e deve trasformare i contenuti (generali) della *politics* in *policies* (concrete)». A sua volta, poi, la politica nazionale, secondo G.Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 39 ss., sarebbe espressione dei «partiti [che] esprimono delle istanze politiche della collettività», così che essa è l'origine di ogni indirizzo politico, che diventa «politica per derivazione, per contenuto, per scopo». Ma, lungi dal coincidere, indirizzo politico e politica nazionale differiscono perché il primo è una funzione giuridicamente rilevante, mentre la seconda, come affermato da E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit. p. 165, «esprime, in termini più generici e comprensivi una condizione sostanziale dell'ordinamento, cioè la sintesi dei comportamenti tenuti dalle diverse forze politiche operanti nell'ambito della comunità».

¹⁰⁹ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 10. Ciò vorrebbe dire sdoppiare il sistema politico in due: «uno interno all'organizzazione statale, e risultante dell'attività degli organi di direzione politica; l'altro, invece, proprio dell'ordinamento politico. Quest'ultimo affermato e presupposto dall'ordinamento dello Stato, ma esterno alla sua organizzazione, risulterebbe dal concorso dei partiti, le cui attività resterebbero distinte e concorrenti».

L'attività dei partiti, infatti, non può essere relegata «soltanto sul piano della società», ma deve essere inclusa nell'attività politica propria dello Stato¹¹⁰, perché l'interazione tra i partiti sfocerebbe «in una politica, la politica nazionale, che sia cioè la risultante unitaria di attività tra loro diverse e confliggenti»¹¹¹.

5.1. *L'indirizzo politico come realizzazione della politica nazionale*

Il terzo presupposto, come svolgimento e conseguenza dei primi due, è che, se «il concorso [alla determinazione della politica nazionale] è (...) tra i cittadini e, in pratica, tra i partiti attraverso i quali i cittadini operano politicamente»¹¹², nessuno escluso, siano essi di maggioranza e/o minoranza, non può accogliersi la nozione di politica nazionale come frutto di «un indirizzo politico del governo o, più comprensibilmente, secondo alcuni, del raccordo governo-maggioranza»¹¹³.

Occorre aggiungere alla teoria, che ha il pregio di aver inserito «in partiti in modo diretto, e non indiretto, fin all'interno dell'organizzazione dello Stato» - dando modo di porre l'accento sulle istituzioni partecipative dell'attività di governo - quella secondo cui la politica nazionale non corrisponderebbe «più con l'indirizzo politico, che si riconosce di spettanza esclusiva delle forze maggioritarie, ma bensì con l'attività politica compiuta all'interno dello Stato»¹¹⁴.

¹¹⁰ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 10, cfr. nota 13: «non mancano tentativi di inserire nelle fasi di determinazione della politica nazionale, oltre ai partiti, non solo altri operatori politici presenti nella comunità, come i sindacati, le associazioni politiche perseguenti fini particolari, la famiglia, ecc.. Ciò che è criticabile in questa tesi non è tanto la particolare lettura data dell'art. 49 Cost., secondo cui il *concorso* si realizzerebbe tra i partiti e gli altri organi dello Stato, quanto, invece, il fatto di relegare l'attività dei primi soltanto sul piano della società e di non riconoscere il ruolo da essi svolto proprio per compiere una sintesi unitaria tra attività non omogenee, come quelle svolte all'interno rispettivamente della società civile e dello Stato».

¹¹¹ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, pp. 12 ss. Il che «sembra dedursi anche dal fatto che il concorso deve avvenire con metodo democratico», che diventerebbe essenziale e generale elemento posto a presidio di questa confluenza e la cui predisposizione «costituisce una ulteriore conferma della previsione di un generale compromesso fra tutte le forze politiche nello svolgimento dell'attività di direzione politica».

¹¹² A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 17.

¹¹³ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 18.

¹¹⁴ A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, pp. 18 ss. Infatti, «i contatti e i rapporti tra il governo e il parlamento sono continui e fondamentali per la vitalità dello stesso sistema che è garantita, più che dalla persistenza del rapporto fiduciario, dalla presenza dei partiti» che si occupano della risoluzione delle crisi governative e della formazione di un nuovo governo in grado di avere la fiducia delle Camere». Il parlamento interviene «per di più solo formalmente (...) confermando così pubblicamente una volontà maturata nel segreto delle trattative tra le delegazioni di ciascun partito». Allora è inevitabile far concludere a Mannino «che i partiti siano legittimati, così come d'altronde la stessa costituzione materiale ampiamente dimostra, ad incidere direttamente anche sul governo, sul suo indirizzo e sulla sua composizione, la quale all'indirizzo stesso è strettamente e indissolubilmente collegata». *Contra*, E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit. 1961, p. 165, che nega una subordinazione del governo e del parlamento ai partiti, affermando come «la funzione di indirizzo politico, nel significato tecnico (...) comincia a manifestarsi solo al momento in cui gli interessi che muovono, alla base dell'ordinamento, l'azione delle forze politiche riescono a raggiungere il livello della protezione giuridica, inserendosi negli schemi formali del diritto ed imprimendo il movimento iniziale al meccanismo che caratterizza un determinato procedimento giuridico (...): fino a questo momento si assiste unicamente alla produzione di determinati fenomeni politici, magari relevantissimi per l'ulteriore evoluzione del sistema, ma non allo svolgimento di una funzione giuridica di indirizzo politico». Nello stesso senso, G.Cuomo, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, cit., 1957, p. 164, secondo cui la «politica nazionale ha un contenuto più ampio di quello delineato nel testo, comprendendo nella nozione, oltre le attività della comunità politica e in particolare dei partiti, anche tutte le diverse attività politiche degli organi ed enti costituzionali previsti dal sistema», ivi compreso l'indirizzo politico, che diventa espressione *particolare*, rispetto alla generale *politica nazionale* che, infatti, secondo G.Ferrara, *Il governo di coalizione*, cit. p. 37, «è la rappresentazione delle domande politiche che emergono dalla comunità, degli interessi sociali canalizzati dai partiti e insieme è il modo attraverso cui questi interessi si collocano di fronte al potere statale, stante l'autonomia relativa dello Stato rispetto agli interessi delle classi e delle frazioni (...). La politica nazionale è una formula che tende ad esprimere la realtà della dialettica tra le forze sociali interpretata

Così intesa, «la politica nazionale in senso sostanziale, e cioè come un insieme di provvedimenti già adottati», va identificata «con l'attività compiuta dal parlamento»¹¹⁵.

Anche in Mannino, pur ritrovando uno spunto per il neo-istituzionalismo che contraddistinguerà la teorica esposta nell'ultima parte della ricerca, si avverte l'esigenza di spiegare fenomeni che non sono esattamente riconducibili nell'alveo del diritto positivo. Questa esigenza, però, viene in qualche modo indirizzata per rafforzare ciò che l'evidenza del tempo induceva ad affermare, la preminenza partitica nella vita statale¹¹⁶. L'effetto purtroppo, a livello giuridico, era (ed è) inaccettabile: la perdita di capacità prescrittiva del diritto che dalla società deve ritornare alla società (si scusi il gioco di parole) attraverso un sistema formale-legale, come ha detto Lavagna, che assicuri la provenienza della regola dall'autorità statale. Sciogliere il rapporto ordine sociale-ordinamento giuridico in una compenetrazione non è la soluzione giusta per assicurare il valore di cui il diritto deve essere ammantato. Viceversa, si eliminerebbe alla radice una delle funzioni essenziali delle norme: la stabilizzazione dei conflitti sociali.

Allora meglio argomentare come è stato fatto di recente: mentre la politica nazionale «può essere considerata la fotografia complessiva [del processo di governo], in un momento dato, della dialettica di azioni e reazioni sociali, ossia di *pressioni* esercitate da gruppi di interesse», l'attività di governo va limitata a un momento di quel processo di governo complessivo, perché «diretta alla produzione e all'esecuzione di *policies*»¹¹⁷.

6. Il metodo storico e la contingenza di Cheli

Enzo Cheli, nel 1961, rappresenta la prima dottrina dell'epoca repubblicana che, in modo scientificamente rigoroso, tenta di inquadrare la nozione di indirizzo politico nell'intero circuito democratico, come rappresentazione «della volontà delle forze di maggioranza (Corpo elettorale-Parlamento-Governo)»¹¹⁸.

Per far transitare la nozione dall'epoca fascista a quella repubblicana, l'autorevole dottrina è costretta alla formulazione di una condivisibile premessa metodologica: l'indirizzo politico è attività che muta sia al mutare

politicamente dai partiti, è l'ambito attraverso il quale gli interessi sociali organizzati dai partiti prefigurano i moduli di compensazione e di mediazione e, insieme, di scontro e di compressione per altri interessi, quelli, volta a volta, considerati antagonisti».

¹¹⁵ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973, p. 19.

¹¹⁶ Mannino non è il solo ad arrivare a una preminenza partitica. Seppur con esiti meno netti circa la subordinazione di governo e parlamento ai *diktat* dei partiti, P.A.Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, l'indirizzo politico sarebbe esito della contrattazione dei partiti politici, perché l'accordo di coalizione, pur non avendo natura né normativa né contrattuale, è trattato alla stregua di una «regola convenzionale», che produce «oneri politici» e, in particolare, l'indirizzo politico, come «risultanza di questo accordo o, per meglio dire, l'essenza d'accordo stesso».

¹¹⁷ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, *passim*.

¹¹⁸ Cheli, 1961, p. 199. Sul punto Morrone, 2018, pp. 13 ss., ricorda come, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, la concezione dell'indirizzo politico ha potuto continuare ad avere una *normatività* per il collegamento con l'interpretazione sia della Costituzione sia del sistema dei partiti politici, secondo l'interpretazione a loro data da Duverger [*Le partis politiques*, Paris, 1951]. In particolare, come ha evidenziato G.Ferrara, *Il Governo di coalizione*, cit., 1973, pp. 1 ss., la forma di governo parlamentare è direttamente esposta «alle modulazioni che la realtà politica può imporgli di assumere», tanto da far divenire il principio proporzionale una «necessità istituzionale», derivante da ragioni storiche e sociali. In altre parole, sarebbe impossibile «utilizzare il principio maggioritario come soluzione al problema della formazione della maggioranza e del governo al livello di scelta elettorale», così che «l'obiettivo reale di ogni partito non è la conquista del potere, ma la partecipazione ad esso». Nello stesso senso, cfr. L.Elia, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc.Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 1973; P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988.

delle forme di governo, sia al mutare della forma di Stato, e, in particolare, è condizionata direttamente dalla «dialettica fondamentale presente in ogni ordinamento, tra momento dell'autorità e momento della libertà»¹¹⁹.

Per Cheli, in particolare, per configurare l'indirizzo politico è necessario analizzare, per ogni momento storico e *tipo* di ordinamento, il rapporto dicotomico «tra tecniche di direzione politica (momento dell'autorità) e sistemi di garanzia (momento della libertà)»¹²⁰.

Per trovare spazio nella nuova realtà costituzionale, quindi, la nozione di indirizzo politico deve tenere conto delle nuove dinamiche. Queste fanno emergere due motivi di rottura con il passato (pluralismo giuridico e rigidità della costituzione), che comportano la necessità di rivalutare, rispetto all'analisi liberale, due presupposti fondamentali della teoria dell'indirizzo politico: la separazione dei poteri e la supremazia della legge¹²¹.

Il principio della separazione dei poteri¹²², infatti, perde la sua rigidità con l'evoluzione dell'ordinamento dal dualismo al monismo¹²³.

Questa sua perdita di fondamento inverte il rapporto tra governo/parlamento e la legge: quest'ultima, con detto passaggio, da strumento di limitazione del governo si trasforma in un suo strumento di esercizio del potere.

Il primo perde, infatti, il suo fondamento a causa dell'evoluzione dell'ordinamento «da una situazione di dualismo verso una configurazione monista», con la conseguente inversione del rapporto governo/parlamento rispetto alla legge che da limitazione del primo, si trasforma in un suo strumento¹²⁴.

Il principio della supremazia della legge muta, perdendo quel connotato di «verità rivelata» che l'aveva contraddistinto, a causa di due ordini di limitazioni: una *strutturale*, legata alla «pluralità degli organi costituzionali coordinati nell'esercizio della funzione legislativa ed alla composizione collegiale delle

¹¹⁹ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 202.

¹²⁰ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 202.

¹²¹ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, PP. 76 ss.

¹²² Da ult. sul principio della separazione dei poteri, si veda T.F.Giupponi, *Separazione dei poteri*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, cit., 2021, pp. 104 ss., che attribuisce all'emersione della funzione di indirizzo politico il tentativo di *flessibilizzazione* del principio. Soprattutto con l'avvento delle Carte costituzionali rigide si pone il problema di «codificare la separazione dei poteri nell'ambito di ordinamenti liberaldemocratici» e si sposta l'attenzione «sulle modalità di esercizio della stessa sovranità attraverso l'attività degli organi dello Stato, alla ricerca di un comune principio guida che ne esprimesse l'essenza unitaria». Così, con l'avvento della teoria dei cicli funzionali - per cui cfr. G.Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc.dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985 - più che il tramonto della tripartizione classica, si può affermarne una «perdurante validità». *Contra*, in relazione al rapporto tra indirizzo politico e separazione dei poteri, F.Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 64 ss., secondo cui «il concetto di indirizzo politico tenderebbe così inutilmente ad unificare proprio ciò che il diritto vuole e deve distinguere. L'indirizzo politico come attività unificante è nozione realistica, che esprime un punto di vista suscettibile di produrre conoscenze utili, ma irrilevante giuridicamente nel senso che è intrinsecamente contraddittorio con il significato del diritto come tecnica per separare ed equilibrare attraverso pesi e contrappesi, sul piano del dover essere il potere politico».

¹²³ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 82, secondo cui, nel liberalismo, con passaggio dal sistema costituzionale puro al regime parlamentare; nell'esperienza autoritaria, con il fine dell'unità dello Stato e il rafforzamento dell'efficienza del Governo; nell'esperienza democratica, con il collegamento della sovranità e di tutti i poteri alla base unitaria della volontà popolare.

¹²⁴ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, pp. 81 ss. sottolinea come il succedersi della fase autoritaria e della fase democratica non ha annullato o modificato il contenuto della funzione di indirizzo che «è sempre essenzialmente funzione di predisposizione dei fini politici fondamentali, d'impulso, di stimolo, di armonizzazione delle diverse competenze statuali in relazione al perseguimento di questi fini» (p. 92).

Camere», e l'altra *normativa*, legata all'emersione di «principi fondamentali dell'ordinamento» e di «talune consuetudini costituzionali inderogabili nell'ambito di determinate forme di governo»¹²⁵.

Sulla base di queste premesse metodologiche, Cheli, per dimostrare una qualche giuridicità dell'indirizzo politico, recupera due teorie dal passato: da un lato, quella dottrina liberale, minoritaria e trascurata¹²⁶, che qualifica «l'attività di governo come attività di «esecuzione» diretta ed immediata di una disposizione formale della costituzione, cioè come attività svincolata dall'esigenza di una abilitazione da parte del potere legislativo ordinario»¹²⁷; e, dall'altro, quella di Barile¹²⁸, secondo cui l'attività di governo comprenderebbe «due nuclei distinti di poteri omogenei identificabili in una funzione d'indirizzo politico assegnata alle forze di maggioranza e in una funzione di controllo costituzionale affidata a taluni organi «garanti» della costituzione

¹²⁵ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 85.

¹²⁶ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, cfr. nota 17, p. 49.

¹²⁷ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, pp. 87 ss. Secondo questo orientamento, in particolare, «attività di governo ed attività costituzionale tendono a configurarsi come nozioni sostanzialmente affini, sia nel senso che l'area coperta dall'attività di governo, nella sua espressione più lata, tende a coincidere con l'area riservata all'azione degli organi costituzionali, sia inversamente, nel senso che l'elemento differenziale della natura costituzionale di un organo tende a manifestarsi nella partecipazione dell'organo all'attività di governo».

¹²⁸ P.Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n. 2, 1958, p. 308, distingue tra una funzione d'indirizzo politico *costituzionale* o *generale*, propria di *tutti* gli organi costituzionali, ed una funzione d'indirizzo politico *di maggioranza* a cui partecipano solo *alcuni* organi costituzionali e cioè il Corpo elettorale, il Parlamento e il Governo. In particolare, Barile sostiene che l'indirizzo politico di maggioranza tende ad attuare la Costituzione «solo parzialmente, in quelle parti che sono ad esso congeniali e non in quelle che avversa, e che comprende poi tutta la gamma dei fini secondari, privi di qualsiasi tipo di rilievo costituzionale». Nonostante ciò, l'A., ritenendolo condizionato e vincolato ai fini della Costituzione, afferma come «la possibilità di un intervento nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte Costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l'indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all'osservanza della Costituzione». *Contra*, E.Cheli, *Atto politico e indirizzo politico*, cit., 1961, p. 109, che confuta gli arrivi dottrinali del maestro negando la configurazione di «un vincolo nel fine dell'indirizzo politico di maggioranza ove si ammetta (...) che la funzione in parola può perseguire in concreto sia fini compresi nella Costituzione, sia fini irrilevanti per la Costituzione, sia fini contrari alla Costituzione, che sono poi sostanzialmente fini costituenti o di revisione costituzionale».

e svincolati dall'area di influenza delle forze di maggioranza», il Presidente della Repubblica¹²⁹, organo *politico* e la Corte Costituzionale¹³⁰, organo *giuridico*¹³¹.

¹²⁹ Anche il Presidente della Repubblica potrebbe, ancor più che la Corte Costituzionale, essere considerato portatore di un indirizzo politico proprio che possa condizionare quello espresso dall'asse Parlamento-Governo, su cui P.Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 1958, e Id., *Presidente della Repubblica* (voce), in *Nov.Di.gIt.*, XIII, Torino, Giappichelli, 1966, pp.759 ss., secondo cui il Presidente della Repubblica sarebbe co-titolare del potere dell'attività di indirizzo politico generale o costituzionale, finalizzato ad attuare i fini generali di cui alla Costituzione. A questo indirizzo politico si affiancherebbe quello contingente, espressione del circuito di maggioranza. Il Presidente della Repubblica, dunque, sarebbe titolare di «una competenza diversa da quella governativa e parlamentare, i quanto implica in ogni caso valutazioni oggettive, da effettuarsi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza». Inoltre l'indirizzo politico costituzionale sarebbe «limite di carattere generale all'indirizzo politico in atto, ovvero come presupposto per il legittimo determinarsi di un nuovo indirizzo politico». In definitiva l'indirizzo politico di maggioranza sarebbe non solo *controllato* ma anche *corretto* da quello costituzionale, che sarebbe di funzione presidenziale. *Contra*, A.Ruggeri, *Gli "effetti" politici delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *consultaonline.it*, 2014, ma anche T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, pp. 163-164, che sostiene la tesi dell'unicità dell'indirizzo politico configurandolo come «indirizzo politico dello Stato (o generale)». La questione è dibattuta tra *i*) coloro che attribuiscono al Presidente della Repubblica una *certa* partecipazione all'indirizzo politico, come G.Caporali, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *federalismi.it*, 1/2019, secondo il quale, in particolare, «questa concezione sottolinea il ruolo di garanzia della Costituzione assegnato al Presidente della Repubblica, la cui peculiarità starebbe nella necessaria imparzialità, intesa come equidistanza dalle forze politiche in campo»; *ii*) coloro ravvisano la sua partecipazione all'indirizzo politico, senza sfumature, come C.Esposito, *Capo dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 37, secondo cui «se è vero che il Presidente della Repubblica nel vigente regime parlamentare non "differirebbe dalle altre istituzioni politiche", nondimeno bisognerebbe distinguere tra situazioni di normalità in cui il Presidente avrebbe la possibilità di far valere, ma "in via subordinata" rispetto alle dette istituzioni, le proprie direttive, tendenze, opinioni ed orientamenti e situazioni di crisi in cui il Presidente, in quanto Capo dello Stato, si ergerebbe a "reggitore dello Stato"», e *iii*) coloro che gli attribuiscono uno spazio di autonomo indirizzo politico, di tipo costituzionale, che si è visto sopra. Recentemente, anche sulla nota questione Savona, cfr. E.Furno, *Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del governo*, in *Dir.Publ.Eur.*, *Rass. Online*, 1, 2020; C.Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2013; A.Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; F.Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *forumcostituzionale.it*, Aa.Vv., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, in *Giur.cost.*, n. 2, 2018. Inoltre, recentemente, L.Leo, *Il ruolo di "attore-protagonista" del Presidente della Repubblica in tempi di crisi*, in *amministrazoneincammino.it*, 7, 2022, secondo cui «pur non sostanziosamente in decisioni o atti giuridicamente vincolanti in grado di imporre un proprio indirizzo politico, presenta un peso tale da condizionarlo». Cfr. anche R.Nania, *Presidente della Repubblica e assetto politico costituzionale: a proposito di un libro sul tema*, in *Rivista AIC*, 2014, il quale fa riferimento al «ruolo "politico imparziale" che (...) trova appoggio in una molteplicità di indici costituzionali: a cominciare dalla modalità di elezione dell'organo dove la provenienza parlamentare vale di per sé ad escludere l'esorbitanza "personalistica" della figura presidenziale, per arrivare alla rappresentanza dell'unità nazionale che vale ad emanciparla, assieme alla durata della carica, dalle contingenze della sua elezione e dalla dislocazione delle forze che attorno ad essa si sia determinata».

¹³⁰ Sul punto deve essere precisato sinteticamente che la *politicalità* delle pronunce della Corte costituzionale è dibattuta. Essendo l'attività dei giudici costituzionali libera, nel senso di operare scelte, effettuare bilanciamenti e indicare priorità, ad esempio, tra gli altri, E.Catelani, *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in *Rass.parl.*, n. 1, 2007, pp. 11-13, ha affermato come «il fatto che la Corte Costituzionale sia estranea alla determinazione dell'indirizzo politico della collettività, non esclude minimamente che essa venga a condizionare in maniera decisiva l'attività compiuta dal Parlamento attraverso i propri atti legislativi (...). L'influenza delle sentenze della Corte nei confronti dell'attività del Parlamento appare effettiva ed evidente, dato che il Parlamento deve seguire le sue pronunce evitando di approvare leggi che verrebbero dichiarate incostituzionali, perché considerate contrastanti con i precetti della Costituzione», così che «i riflessi della sua attività sono, nella loro pienezza di natura politica». L'A., in particolare, distingue due significati di politica, e cioè «quello [che] fa riferimento a scelte di parte, di politica come partito, come espressione di faziosità e di interessi settoriali particolari», e un altro, da riferire alla Corte costituzionale, che «è quello che attiene alla corretta individuazione dei fini supremi dello Stato, a prescindere da interessi settoriali e di parte, ed invece correlativa agli interessi della collettività globalmente intesa, dei quali è espressione, nella sua compiutezza, la Carta Costituzionale». In questo modo, secondo quanto affermato da A.Ruggeri, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *consultaonline.it*, 2014, il giudice costituzionale formulerebbe «indirizzi all'(...) indirizzo politico, a prescindere dalle forme al riguardo utilizzate, dai tipi di decisione, dagli effetti comunemente considerati loro propri: basti solo tenere a mente i moniti talvolta presenti nelle pronunzie di rigetto, spesso non diversi nella loro strutturale conformazione dalle indicazioni somministrate con le additive di principio». Nonostante quanto sopra, non può certo considerarsi la Corte

6.1. *L'indirizzo politico come funzione "limitata" e "non vincolata"*

Su queste basi, Cheli definisce l'indirizzo politico come «funzione *limitata negativamente ed esternamente* dalla Costituzione formale, *ma non vincolata, positivamente ed internamente*, al perseguimento dei fini posti nella Costituzione formale».

Semberebbe, dunque, che per Cheli la costituzione indichi un catalogo di fini che la maggioranza può perseguire «occasionalmente, nella misura in cui si determina, di volta in volta, una coincidenza tra i fini dei gruppi politici dominanti e i fini costituzionali»¹³².

La norma costituzionale, dunque, una volta formulata, diventa, da un lato, essa stessa *forza*¹³³ e, dall'altro, «canone di valutazione della legittimità dei diversi comportamenti», assumendo «per le forze di maggioranza il ruolo di strumento di legittimazione all'esercizio del potere politico, ma anche di *limite* a questo esercizio; correlativamente per le forze di minoranza, essa [verrebbe] ad assumere il ruolo di *strumento di garanzia*»¹³⁴.

In buona sostanza, al *mutare perenne* delle condizioni storiche, istituzionali e sociali, corrisponderebbe, pur permanendo la veste formale (disposizione) della norma costituzionale, un suo *mutamento interpretativo* (norma) in termini di contenuto ed effettività, cioè della «forza» politica della norma¹³⁵.

Costituzionale organo di indirizzo politico, perché «il giudice costituzionale, al pari di ogni altro giudice, non può (...) per suo strutturale e invalicabile limite, farsi portatore di un "indirizzo" politico in senso proprio, neppure di uno in "materia" costituzionale (o costituzionale *tout court*). Può, però, decidendo secondo occasione, incidere anche a fondo sui singoli enunciati, fino appunto a pervenire all'esito della loro sostanziale riconformazione». Sugli effetti politici della pronunce della Corte, *ex multiis*, G.Bognetti, *La Corte costituzionale italiana e la sua partecipazione alla funzione di indirizzo politico dello Stato nel presente momento storico*, in *JUS*, 1-2, 1967; A.Pizzorusso, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Il Foro it.*, 1980; V.Tondi della Mura-M.Carducci-R.G.Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005, con specifico riferimento al parametro dell'art. 81 Cost., I.Ciolfi, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quad.cost.*, 26 maggio 2015, p. 4. In riferimento all'atto politico dinanzi la Corte costituzionale, V.Capuozzo, *L'"atto politico" davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2018, secondo cui, nella specifica situazione «nel suo compito naturale di interpretazione al massimo grado del modello costituzionale e di mediazione tra questo e gli indirizzi della legislazione, la Corte non ha ceduto alla tentazione di sostituirsi al legislatore nel sistemare per via giudiziale l'analizzata tensione, ma ha inaugurato un indirizzo di politica legislativa».

¹³¹ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 89

¹³² E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 109. Questa affermazione rappresenta un'evoluzione della teoria di Barile, secondo cui l'indirizzo politico di maggioranza tende ad attuare la Costituzione «solo parzialmente, in quelle parti che sono ad esso congeniali e non in quelle che avversa, e che comprende poi tutta la gamma dei fini secondari, privi di qualsiasi rilievo costituzionale». Cheli si accorge, e si avvede, dell'incompletezza della conclusione, perché, quando afferma come le forze di maggioranza possano perseguire fini non solo compresi nella Costituzione, ma anche non espressamente contemplati o addirittura contrari ad essa, per quanto, poi, il sistema si occuperà eventualmente, con le garanzie degli organi costituzionali, di riportare il sistema stesso in equilibrio.

¹³³ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 106, secondo cui la *forza* delle norme costituzionali si aggiungerebbe alle *forze* presenti nel sistema; di questa «forza» si avvalgono i soggetti e gli organi interessati a concretare l'operatività della norma, sia in funzione attiva o legittimante che in funzione passiva o garantista».

¹³⁴ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 106.

¹³⁵ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 107. Detto processo, che si verificherebbe per tutte le norme dell'ordinamento, è più evidente nelle norme di rango costituzionale «dove il contatto con le forze politiche è più immediato e gli equilibri più vasti e delicati».

Pertanto, la Costituzione, per Cheli, non rappresenterebbe il «*il fine unico e primario*» - quel fine *generalissimo* di cui parlava Mortati – ma è piuttosto «*lo strumento giuridico fondamentale* attraverso cui risulta possibile perseguire gli innumerevoli, concreti, contingenti fini politici» delle forze del sistema¹³⁶.

6.2 La norma costituzionale come limite e non vincolo

La funzione di indirizzo politico, come funzione limitata *dalla Costituzione formale, ma non positivamente vincolata ai fini posti in essa* si concreta in un'attività che può qualificarsi come «politica», nel senso tecnico di *attività libera nella scelta del fine*¹³⁷.

Per Cheli, questa libertà dell'attività politica nel determinare il fine è limitata dalla Costituzione formale, non aderendo né a chi l'abbia qualificata come discrezionalità assoluta¹³⁸, né a coloro che l'abbiano qualificata come assenza totale di limiti¹³⁹.

Ai fini della ricerca, occorre approfondire che tipo di *vincolo*, per Cheli, limiti l'attività politica. In particolare, si tratta di comprendere se detto *vincolo*, rispetto al potere, sia *esterno o negativo*, si da limitare l'oggetto ma non il fine del potere; oppure *interno e positivo*, cioè che limita la volontà del titolare a perseguire finalità predeterminate.

Su questo argomento particolarmente controverso, Cheli distingue il *limite* normativo dal *vincolo nel fine*, evidenziando come la norma che ponga un *limite* preclude un certo spazio all'azione del soggetto, ma gli

¹³⁶ Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 108. Dunque ha ragione A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, p. 16, quando afferma come il duplice condizionamento in entrata e in uscita dell'indirizzo politico rispetto agli organi costituzionali «trova nel sistema politico partitico un principio d'ordine di natura deontologica. Il che presuppone l'esistenza di una razionalità intrinseca nella forma partito e nel sistema dei partiti, una razionalità che giustifica il fondamento di valore ad essi riconosciuto, e la conseguente natura prescrittiva che i rapporti di forza tra i partiti imprimono all'indirizzo dell'attività di governo». D'altronde, è questa la prospettiva della dottrina degli anni Sessanta e Settanta, come ha confermato L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 16-17, quando evidenzia un «contrasto esistente nell'attuale Costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico-sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbero logicamente, in quanto strumentali, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti». Così, il «congegno organizzativo» di cui alla Costituzione, «che permetta, attraverso una compenetrazione tra esecutivo e Parlamento, il realizzarsi di una coerente azione di governo», si giustifica esclusivamente «al fine di conseguire lo svolgimento di un indirizzo politico ed amministrativo unitario, il quale affronti i problemi della società italiana nel quadro delle direttive codificate nella prima parte della Carta costituzionale». La conseguenza di questo ragionare è che l'indirizzo politico «si realizz[a] in modo primario attraverso un adeguato funzionamento degli organi legislativi, i quali perciò, collegati con l'esecutivo dal vincolo di maggioranza di partito, devono collaborare strettamente con il Governo, attuando con esso una forma di compenetrazione, che si risolve nell'affidare al Governo stesso poteri sempre più ampi, per quanto sempre limitati, nello svolgimento del lavoro legislativo».

¹³⁷ E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 111.

¹³⁸ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 1931,

¹³⁹ A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 1973. Avrebbe così ragione A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, che ritiene la teoria di Cheli fondata sulla Costituzione, nel senso che l'attività di governo non sarebbe libera di determinare e realizzare i fini che ritenga meritevoli per il perseguimento dell'interesse pubblico, bensì che questa attività di determinazione e realizzazione sia vincolata dal testo costituzionale. Ha avvertito P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, infatti che la Costituzione *sconfigge* la «concezione forte dell'indirizzo politico» come «determinazione dei fini dello Stato» attribuita all'Esecutivo monocratico, perché è la Costituzione che si pone come fine, riconoscendo il pluralismo partitico. Così, «l'indirizzo politico è costituito, (...) dagli atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche: in un contesto di normalità istituzionale, un fine è politico se può essere distinto dagli altri fini, infatti se i fini non si mostrano diversi, non concorrono a determinare la dialettica partitica che contraddistingue la selezione dei governanti».

consente di muoversi liberamente nello spazio restante non previsto dalla norma. Diversamente, la norma che pone un *vincolo nel fine* impegna *positivamente* il soggetto al raggiungimento di determinati obiettivi»¹⁴⁰ che, dunque, sono predeterminati.

L'argomentazione di Cheli sui limiti e vincoli all'esercizio del potere non si sofferma sufficientemente, almeno per quanto riguarda la presente ricerca, sulla loro qualificazione. Si vedrà, infatti, che l'accettabilità, o meno, dell'attività di indirizzo politico, in epoca repubblicana, dipende dal ruolo che la carta costituzionale svolge rispetto al potere politico.

L'autorevole dottrina, affermando che essa costituisce un limite normativo e un parziale vincolo nel fine per la sola maggioranza (Barile), non tiene sufficientemente conto dell'influenza che le altre istituzioni esercitano sul potere, limitando così la teoria dell'indirizzo politico entro i confini del circuito democratico di maggioranza¹⁴¹.

Proprio per queste ragioni, dunque, Cheli inquadra le diverse attività di indirizzo nell'ambito di una funzione, che può essere definita unitaria, per l'identità del fine che emerge dalle competenze «attribuite agli organi costituzionali direttamente collegati alle forze di maggioranza (Corpo elettorale-Parlamento-Governo)¹⁴².

L'indirizzo politico, dunque, piuttosto che esprimere la sintesi di un conflitto politico (maggioranza-minoranza) ha ad oggetto la determinazione del fine delle sole forze di maggioranza¹⁴³.

6.3 La normatività come riflesso dell'efficacia degli atti

Quanto alla normatività dell'indirizzo politico, essa deriverebbe dalle *competenze* attribuite al titolare di una funzione, tant'è che l'indirizzo politico non rappresenta l'intero «processo selettivo di determinati interessi sociali, compiuto attraverso l'azione complessa e convergente d'innomerevoli fattori politici operanti nel sistema»¹⁴⁴. Esso si esaurirebbe, invece, nella sola fase *effettuale*, consistente nella «traduzione in schemi formali (giuridici) delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza, senza comprendere le fasi preliminari dirette a determinare o, comunque, ad influire sulle forze di maggioranza in relazione alle scelte da compiere»¹⁴⁵, come invece farà Martines e ha fatto Crisafulli.

L'autorevole dottrina, dunque, credendo che una nozione di indirizzo politico non possa darsi senza affermarne anche la giuridicità, nega la teoria esistenziale¹⁴⁶.

Il carattere normativo dell'indirizzo politico deriverebbe dal riflesso, da un lato, delle competenze dell'organo che lo esprime e, dall'altro, da quello diretto ed immediato dell'«efficacia giuridica riconosciuta agli atti, legislativi o amministrativi, attraverso i quali la funzione d'indirizzo si viene ad esprimere»¹⁴⁷.

La normatività, dunque, per Cheli, può essere considerata *i) attiva*, quando esprime «l'attitudine dell'indirizzo politico a vincolare i comportamenti degli organi statuali e dei soggetti operanti nell'ordinamento», come per

¹⁴⁰ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, nota 83, pp. 111-112.

¹⁴¹ Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 134.

¹⁴² E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, pp. 163-164.

¹⁴³ C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., [1940], 1998.

¹⁴⁴ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 165.

¹⁴⁵ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 166.

¹⁴⁶ G.Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 1951, p. 932.

¹⁴⁷ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 168.

Mortati e Lavagna; ii) *passiva*, quando «l'indirizzo politico risulterebbe vincolato a canoni normativi preesistenti (costituzione formale e materiale), configurandosi come espressione di un «dover essere» (*sollen*=normatività) e non semplicemente di un «essere» (*sein*=esistenzialità)»¹⁴⁸.

7. L'indirizzo politico tra scelta del fine e attuazione dell'organizzazione

Con la magistrale voce enciclopedica di Martines, lo storicismo viene accompagnato alla prescrittività giuridica. L'Autore intende affermare la sua idea di indirizzo politico, per ricollocarla al posto che le spetta.

Infatti, se «la logica e l'esperienza storica dimostrano (...) che la stabilità e l'azione di ogni gruppo sociale sono condizionate dalla presenza effettiva di un potere di direzione coerente ed armonico rispetto ai fini che il gruppo si prefigge di conseguire», detto potere di direzione «varia, nel tempo e nello spazio»¹⁴⁹.

Questo assunto dimostra che, per dare prescrittività alla scienza giuridica e, dunque per pervenire a una soluzione rigorosa metodologicamente, occorre applicare il «principio di effettività, per cui l'attività di indirizzo politico sarà imputabile non tanto all'organo (o a quel complesso di organi) al quale l'ordinamento attribuisce il potere di determinare i fini dell'azione statale e di portarli a compimento, bensì all'organo (che, ovviamente, può coincidere con il primo) che esercita di fatto tale attribuzione»¹⁵⁰.

Questo criterio interpretativo, lungi dall'eliminare la determinazione dei fini dall'alveo dell'indirizzo politico, per la dottrina ne rappresenta il fulcro¹⁵¹, prevedendo l'inclusione anche della fase strumentale e di quella (eventuale) di concreta attuazione¹⁵².

Martines, così, applicando concretamente il principio di effettività, nega che ad un unico soggetto¹⁵³ possano essere attribuiti il potere di determinare i fini, di predisporre gli strumenti per la loro attuazione e la loro attuazione concreta. E, infatti, afferma che l'attribuzione ad un unico soggetto dell'indirizzo politico non si è verificata nemmeno «nei periodi più oscuri della monarchia assoluta». La sua titolarità, dunque, dovrà essere attribuita «ad un'entità complessa, alle cui componenti saranno giuridicamente imputati gli atti di indirizzo»¹⁵⁴.

¹⁴⁸ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 167.

¹⁴⁹ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

¹⁵⁰ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

¹⁵¹ *Contra*, E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, *passim*.

¹⁵² T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

¹⁵³ Sulla titolarità, T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*, insiste sul principio di effettività affermando come, indipendentemente dalla titolarità formale, ciò che va indagata è la «titolarità effettiva del potere di determinazione dei fini». Quando, poi, manchi una corrispondenza tra le due, ci si trova innanzi a società «che hanno visto accentrarsi le contrapposizioni dialettiche delle loro componenti ed assume in linea generale, due orientamenti: la concentrazione del potere di direzione politica (che risponde al momento dell'autorità) ed il decentramento e la diffusione del potere di modo che ad esso partecipino – avvalendosi degli strumenti loro concessi dall'ordinamento – anche le forze politico-sociali che ne erano escluse (e siamo al momento della libertà». In quest'ultimo caso, «le forze politiche dominanti dovranno tener conto, nel determinare i fini della loro azione, dei valori espressi a livello dello Stato-comunità e predisporre, di conseguenza, un apparato organizzato idoneo sia a consentire la più ampia rappresentazione della realtà sociale e dei molteplici e talvolta confliggenti interessi che in essa trovano la loro matrice sia una serie di garanzie d'ordine formale dirette ad assicurare che la graduazione degli interessi e al composizione di quelli confliggenti avvengano in conformità di criteri e di canoni obiettivi».

¹⁵⁴ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

Dunque, «la funzione di indirizzo viene così ad essere concepita come una sequela di atti che comportano la successiva specificazione di una volontà che ha ad oggetto non solo obiettivi finali, ma anche strumentali, e che infine effettivamente si realizza»¹⁵⁵.

Tant'è che Martines individua tre distinte fasi in cui l'indirizzo politico si concretizza: *i)* la fase *teleologica*, durante la quale il sistema politico¹⁵⁶ determina i fini dell'azione statale; *ii)* la fase *strumentale*, attraverso la quale la volontà degli organi viene tradotta in risultati giuridici, ottenuti attraverso l'approntamento di un apparato organizzato che disponga sia i mezzi giuridici (attività normativa) sia quelli materiali (attività amministrativa) e, infine, *iii)* la fase *effettuale*, che comprende tutti quegli atti in cui si concretizzano i fini determinati nella prima fase e perseguiti nella seconda.

La fase *teleologica*, cioè di predisposizione dei fini, è naturalmente la più controversa e quella che interessa maggiormente il presente lavoro. Essa, per Martines, acquista, in aperto contrasto con Cheli, «natura essenziale e preminente rispetto [alle] altr[e] due in quanto momento nel quale si operano le scelte primarie e si conduce ad unità la multiforme realtà politica espressa dalla comunità statale»¹⁵⁷.

È, a questo punto, che Martines, criticando la teoria esistenziale, afferma la piena normatività dell'indirizzo politico, derivante dal «nesso inscindibile fra la scelta e la specificazione dei fini e l'apparato organizzativo che deve presiedere alla loro attuazione»¹⁵⁸.

7.1. La giuridicità dell'indirizzo politico

Alla giuridicità dell'indirizzo politico, Martines perviene con i seguenti due passaggi: *i)* considerando extra-giuridiche le «scelte operate dalle forze politiche e [del]le conseguenti specificazioni dei fini dell'azione statale», e *ii)* attribuendo a dette scelte una *normatività* che deriva dal loro trasferimento e inclusione «(e sia pure con adattamenti e modificazioni) in atti formali imputati agli organi cui spetta la direzione politica dello Stato»¹⁵⁹.

La cesura purtroppo è netta, perché tra deliberazioni politiche, non aventi efficacia giuridica, e gli atti produttivi di effetti, non c'è altro che i fini e valori consacrati nella Costituzione.

¹⁵⁵ M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Giappichelli, 1993. Dal punto di vista della finanza pubblica, E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 72, conferma il ribaltamento della gerarchia proposta da Martines tra fini e mezzi, affermando come «la prevalenza degli strumenti sui fini vale, in modo ancora più significativo, con riferimento ai mezzi e alle pratiche di natura finanziaria (...) Questa prevalenza prende le mosse da lontano, al punto che già nell'introduzione del «Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano», curato da Vittorio Emanuele Orlando, veniva constatato che «i bilanci degli Stati moderni sono aumentati in proporzioni prodigiose, tanto che la finanza, da semplice mezzo, ha finito con prevalere sui fini dello stato moderno»».

¹⁵⁶ Martines mutua la definizione di sistema politico dalla scienza politica come l'insieme di tutti i soggetti che esercitano un'influenza politica sul sistema.

¹⁵⁷ T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

¹⁵⁸ T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971. Lo stesso A., in *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 155 ss., chiarisce che «per organizzazione intendiamo l'adeguatezza e l'idoneità potenziali dei mezzi impiegati per il conseguimento del fine che, attraverso l'impiego della forza, ci si propone di raggiungere».

¹⁵⁹ T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

Per Martines, infatti, «i valori politici (...) debbono trovare la loro radice nel nucleo fondamentale della costituzione per trarne i canoni obiettivi conformemente ai quali le forze politiche sono tenute a compiere le loro valutazioni e le loro scelte»¹⁶⁰.

Così che, quando la norma costituzionale «predetermina in maniera conclusa il fine», non lascia alla politica «giudizi e scelte interpretative». Quando, invece, essa «si limit[a] ad indicare il fine in modo indeterminato», la Costituzione rappresenta un vincolo alla predeterminazione dei fini. La violazione di questo obbligo, infatti, comporterebbe l'arbitrarietà: la Costituzione materiale, attribuendo «validità» all'indirizzo politico, è «criterio ordinatore secondo il quale la realtà sociale si trasforma, ad opera delle forze politiche, in realtà giuridica»¹⁶¹. Le forze politiche¹⁶², dunque, non agiscono, per la modifica dell'ordinamento giuridico, con «libertà di fine», ma attraverso un'attività meramente interpretativa del precetto costituzionale, che serve a legittimare il potere e a limitarlo. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione rigida, infatti, individuare il fine, quando esso sia generico o indeterminato, ha un «rilievo eminentemente politico, pur entro i limiti stabiliti dalla norma». In particolare, per Martines, individuare il fine significa valutare e specificare la «formula generica» o il «concetto indeterminato».

La materia costituzionale deve essere, infatti, «disciplinata secondo criteri sostanziali e sistematici perché unicamente attraverso la loro puntuale osservanza si specifichi e si realizzi il valore costituzionalmente protetto»¹⁶³.

In altre parole, la detta materia costituzionale rappresenta un *vincolo*, sia procedurale che contenutistico, all'indirizzo politico.

¹⁶⁰ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971. Id., *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., 1957, p. 85, sottolinea come, dunque, le forze politiche agiscano su due fronti: quello «della realtà sociale, dell'essere, dal quale (...) traggono i dati dell'esperienza per rielaborarli ed interpretarli alla luce delle loro particolari ideologie» e quello «dell'ordinamento giuridico, del dover essere, sul quale le forze politiche tentano da un lato di tramutare in precetti normativi i dati così "interpretati", mentre dall'altro mirano ad applicare (...) i precetti già posti ed a svolgere il sistema del diritto positivo in aderenza a quella che è la sottostante costituzione materiale».

¹⁶¹ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*.

¹⁶² Il concetto di *forza politica*, per Martines, è riconducibile a quello di Mortati, pur essendo identificato nel «nucleo essenziale di fini e di forze che regge ogni singolo ordinamento positivo». In particolare, T.Martines, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, evidenzia come *forza politica* può assumere due diverse sfumature: la prima pone l'accento sul concetto di *forza (politische Kraft)* e indica «un determinato gruppo di uomini, dotato di un'organizzazione, e la cui attività si prefigge come fine la trasformazione della realtà politica in realtà giuridica». La seconda, invece, ponendo l'accento sullo scopo di quel gruppo di uomini (*politische Macht*), indica «il risultato di tale attività, la porzione di influenza che, entro il sistema, un determinato gruppo di uomini od – in senso lato – un organismo riesce ad esercitare sull'ordinamento». In buona sostanza, per Martines, la forza contiene (ed è contestualmente coesistente alla) l'azione, perché «non esiste (...) forza senza azione, così come non esiste azione senza forza. Una forza, poi, per essere tale, richiede un'organizzazione». Però, l'A. precisa come (p. 193) il ruolo di queste forze non può essere esclusivamente ricondotto al *pregiuridico*, perché i partiti non possedendo «la chiave per aprire la porta che immette nello Stato organizzazione, ovvero, in termini tecnici, lo strumento giuridico per effettuare la trasposizione della realtà politica nella sfera giuridica», cioè l'*autorità*, la loro attività riguarda, per una parte, il procedimento di formazione del diritto e, per l'altra, la sua applicazione. Come evidenziato da M.Midiri, *Principio maggioritario e giurisprudenza*, in M.Ainis-A-Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, cit., 1998, pp. 240 ss. «forza politica è il risultato di una attività. Per individuare, in termini giuridicamente apprezzabili, gli organi che la detengono, si richiedono due presupposti: a) l'attribuzione di una competenza il cui esercizio interferisca nell'indirizzo politico (e deve trattarsi di un'interferenza giuridica); b) i risultati raggiunti».

¹⁶³ D.Farias, *Le dichiarazioni costituzionali generiche e i rapporti fra Stato e diritto*, in Aa.Vv., *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1969.

Individuati i fini come sopra, «dalla predisposizione di un apparato organizzativo idoneo a consentire che la volontà venga programmata in funzione del fine e, con la provvista dei mezzi finanziari, portata a compimento, discende che la fase effettuale, nella quale il risultato è conseguito e si concreta in un effetto giuridico, entra a far parte, in linea di principio, dell'attività di indirizzo politico»¹⁶⁴.

Con particolare riferimento alle risorse finanziarie, Martines, ne evidenzia l'innegabile rilevanza «sulla scelta e sulla specificazione dei fini relativamente alle disponibilità finanziarie richieste per il loro soddisfacimento», con particolare riferimento alla legge di bilancio rappresentata come «espressione immediata di indirizzo politico»¹⁶⁵.

Insomma, Martines restituisce alla nozione il vecchio splendore, addirittura riuscendo a espandere i confini del diritto, comprendendovi anche la determinazione dei fini.

8. La norma costituzionale come fondamento dell'indirizzo politico

La riflessione di Dogliani parte dal disagio, causato da un asserito abbandono del metodo giuridico, non tanto per l'accresciuta considerazione del *fatto* nell'interpretazione giuridica, quanto per lo scivolamento della scienza giuspubblicistica dalla prescrittività alla descrittività, peggiorata da un argomentare ipotetico guidato da giudizi di valore¹⁶⁶.

La ragione profonda di questo abbandono sarebbe la sfiducia nei confronti del «ruolo che svolge il diritto dell'organizzazione della società a fronte di una politica concepita come sostanzialmente insuscettibile di etero-normazione¹⁶⁷», con due effetti sulle norme costituzionali: da un lato, il particolarismo legislativo rende le norme «sempre meno riconducibil[i] a principi generali», con la conseguente perdita di rilevanza dello studio del diritto; dall'altro, l'abbandono della «concezione espansiva della costituzione», per la prevalenza dell'importanza attribuita all'allocatione di beni, marginalizza le norme costituzionali, piuttosto che definire regole con le quali stabilire «un quadro stabile e prevedibile di aspettative»¹⁶⁸.

¹⁶⁴ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971. Così, come affermato da G.Silvestri, *Introduzione*, in A.Ainis-A.Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, cit., 1998, pp. 25-26, «Martines pone il dito sul punto dolente del moderno Stato democratico di diritto: se la volontà politica non si identifica né con la legge né con l'amministrazione, queste ultime sono ugualmente oggetto di continua influenza da parte delle forze (partiti) politiche, le quali non si arrestano pertanto sulla soglia dello Stato, ma lo conquistano, lo pervadono e ne plasmano l'azione per i propri fini. La natura democratica dell'ordinamento esige però l'approvazione popolare del programma destinato a trasformarsi in indirizzo politico e, successivamente, ad essere concretizzato in atti legislativi e di governo».

¹⁶⁵ T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971; C.Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1972, vol. II, p. 648.

¹⁶⁶ M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 9.

¹⁶⁷ M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 13-14, cfr. soprattutto p. 14: ciò non deriva da un predominio della politica in quanto fagocitante le procedure, quanto perché essa si sarebbe «ridotta all'approntamento di risposte parziali e provvisorie a problemi che la società pone e drammatizza come ineludibile».

¹⁶⁸ M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 19 ss., cfr. p. 23: in altre parole, le tendenze sopra rilevate conducono a un «duplice ordine di considerazioni: (...) modificazioni strutturali congiunti alla «complessificazione» dell'ordinamento ad opera della legislazione delle emergenze, e, fondamentalmente, nel disgregarsi del delicato equilibrio su cui era fondata la cultura della «costituzione da attuare», sotto l'urto di impostazioni che ripropongono come esclusivo lo schema di integrazione sostanziale».

In buona sostanza, il problema ha origine nell'incapacità di inquadrare il nuovo canone di giustizia (il merito costituzionale) con gli strumenti tradizionali del diritto legati al positivismo giuridico.

Infatti, è noto il contrasto che si creò tra la visione contenutistica della costituzione (diretta prescrittività) e quella programmatica, secondo cui il dovere di creare i contenuti dei diritti doveva essere compito della decisione politica.

8.1. *Diritto e processi reali*

Diverso dal disagio dell'abbandono del metodo, ma complementare ad esso, è il problema di recuperare la capacità del diritto di comprendere i processi reali, cui è diretta la norma scritta, per attribuirgli «significatività», nel senso di «evitare (...) auto-imputazioni che porterebbero a fare (...) del diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero costituirne oggetto»¹⁶⁹.

Dogliani, dunque, più che perorare una fuoriuscita dei processi reali dalla considerazione giuridica, considera essi stessi un «antidoto» all'abbandono del metodo, stante la loro natura di strumenti che ampliano «l'area di ciò che è rilevante *per* il diritto al fine di mantenere la rilevanza *dal* diritto»¹⁷⁰.

Infatti, dalla teorizzazione dell'istituzionalismo di Santi Romano, il problema «di comprendere i mutamenti intervenuti nella società e nella organizzazione politica» si è sempre risolto nell'estensione metodologica del diritto, necessaria a affinare la capacità della cultura giuridica «di analizzare la realtà e di «tener dietro» ai suoi mutamenti»¹⁷¹.

E allora, per Dogliani, la soluzione per non abbandonare il metodo giuridico è quella di definire *norme* sia quelle di diritto positivo, sia quelle da riscontrarsi sulla base delle regolarità. Conseguendone l'estensione del giuridicamente rilevante, con il rischio di *diminuzione di valore* delle norme costituzionali, l'autorevole dottrina propone di mantenere «distinta la norma costituzionale come parametro finale di giudizio della ricostruzione effettuale», attribuendo, attraverso l'interpretazione, una giuridicità «ai dati strutturali caratterizzanti l'effettiva modalità di essere dell'ordinamento»¹⁷².

Centrale, rispetto a queste problematiche, è la nozione di indirizzo politico. Accogliere la nozione vuol dire, per Dogliani, accettare, come premessa *i*) la negazione del carattere razionale e contenutistico dello Stato, rifiutando «i contenuti essenziali, strutturali e puri del normativismo»; *ii*) la negazione del diritto come «forma di rapporti sociali dati»; *iii*) l'apertura a studi sul «concetto di influenza, accanto a quello tradizionale del potere», capace di creare «meccanismi di trasmissione di vincoli di merito, con il conseguente condizionamento della autonomia» degli organi costituzionali coinvolti.

Ciò, però, fa nascere il dubbio sulla stessa natura della Costituzione scritta come «fondata su un soggetto reale» (indirizzo politico normativo, perché considerato fonte del diritto) oppure «come un sistema normativo», che già esprime «il massimo di generalizzazione di interessi» (indirizzo politico esistenziale, perché considerato oggetto del diritto, cioè, come prodotto di processi decisionali giudicanti garantiti).

¹⁶⁹ L. Elia, *Governo (forme di)* (voce), cit., 1970.

¹⁷⁰ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 33-34.

¹⁷¹ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 34.

¹⁷² M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 37 ss.

Dogliani sceglie la seconda opzione per pervenire al risultato di rendere il *merito* costituzionale espressivo dei fini cui il decisore politico non può sottrarsi.

8.2. *La giuridicità dell'indirizzo politico come regolarità dei fatti*

Quanto all'indirizzo politico, Dogliani ne individua l'origine nel rovesciamento del formalismo, tipico del positivismo, in pensiero giuridico concreto ad opera dell'istituzionalismo, secondo il quale il diritto da «norma che organizza» diviene una «istituzione organizzata»¹⁷³.

In particolare, la differenza tra le due concezioni dipenderebbe dalle diverse definizioni di diritto: mentre, nella concezione normativista, il diritto è l'insieme delle imprevedibili, non predeterminate, volizioni legislative, in quella istituzionalista il diritto ha un proprio significato e dei propri concetti non solo nel diritto *positum*, ma anche nei «dati reperiti negli ordinamenti», di cui lo scienziato del diritto ha la responsabilità di scelta¹⁷⁴.

Attribuendo libertà all'emersione di concetti slegati dal diritto positivo, si legittimano scientificamente nozioni come quella dell'indirizzo politico. La nozione, nata dalle suggestioni create dal decisionismo schmittiano - secondo cui il fondamento del diritto è da ricercarsi nella decisione di chi lo ha posto, come manifestazione di autorità - trova la sua ragion d'essere in una manifestazione d'autorità. Detta manifestazione d'autorità svolge, come si è visto, un'attività preliminare e precedente all'emersione concreta della norma in cui si esprime la molteplicità dei criteri e valori, riducendo ad unità il loro conflitto¹⁷⁵.

Se della visione di Dogliani possono confermarsi le critiche metodologiche alla teoria di indirizzo politico di epoca fascista - fondate sull'argomentazione secondo cui «la scelta politica di fini è attività radicalmente diversa dalla deduzione di un significato da una norma», con particolare riguardo a quella costituzionale - non si può aderire alle sue conclusioni. Infatti, nonostante le premesse sulla costituzione come «parametro» di valutazione, l'indirizzo politico non può consistere «in una decisione, in senso pregnante, sui contenuti della costituzione»¹⁷⁶, pena la sua riduzione a un mero criterio interpretativo.

A maggior ragione, questa conclusione non può valere per il modello economico che, come vedremo, non è deciso - figuriamoci imposto - aprioristicamente dalla costituzione italiana.

Se, infatti, si può condividere l'assunto secondo cui «è vero che nei confronti della costituzione non si può dire che prima viene la scelta politica e poi il contenuto del diritto e che l'una crea l'altro» e «nemmeno che «dal

¹⁷³ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 165.

¹⁷⁴ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 168 ss. *Contra*, di recente, R. Bin, *Normatività del fattuale*, Modena, Mucchi editore, 2021, p. 20, secondo cui «Se noi assumiamo prassi, regolarità, comportamenti consolidati, come elementi che integrano la prescrizione costituzionale (...) l'*open texture* delle disposizioni costituzionali viene a ridursi, il tessuto normativo si fa più fitto e, conseguentemente, meno elastico. La conseguenza è di inspessire la disciplina costituzionale rendendola più rigida; con il risultato di fare della Costituzione un testo asfittico e poco capace di adattarsi al mutamento».

¹⁷⁵ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 176 ss., secondo cui, così, le teorie dell'indirizzo politico vengono considerate «formalistiche perché rinviano a scelte politiche la determinazione dei caratteri e dei contenuti del diritto, e dei fini dello stato» e «concrete perché ricercano il significato del diritto non nella sua stessa natura di *prescrizione di un dover essere*, ma in un qualcosa che lo precede, che non è «norma». Questo qualcosa sarebbe una stabilità reale (non più naturale e necessaria, ma artificiale e politicamente raggiunta), per cui il diritto viene a configurarsi come *espressione di un essere*», che costringe ad attribuire allo Stato il compito della *reductio ad unum*. Non giungere a queste conclusioni avrebbe richiesto il riconoscimento di un momento prelegislativo che, in un ambiente costituzionale, per Dogliani, è inverosimile.

¹⁷⁶ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 222 ss.

momento che la costituzione viene prima, da essa derivano i contenuti delle scelte politiche», l'indirizzo politico non può essere ridotto all'«applicazione, specificazione, concretizzazione di norme costituzionali»¹⁷⁷. Evidentemente, in questa conclusione, l'autorevole dottrina trova un'uscita di sicurezza dalla versione puramente normativistica della nozione, espandendo i confini valoriali della Costituzione. Questa, in Dogliani, assume un forte valore contenutistico, essendo fatta coincidere con l'«insieme delle condizioni che rendono possibile l'ordinamento (*quell'ordinamento*) e che lo identificano», di guisa che «l'ordinamento esiste in quanto la sua costituzione è attuale», sì da farla divenire «*quel che è necessario* all'esserci dell'ordinamento»¹⁷⁸.

9. La decisione politica negoziale

Le premesse metodologiche di Ciarlo si possono sintetizzare nell'emersione di due circuiti: quello *democratico* e quello *negoziale*.

Quanto al primo, secondo la dottrina, la democrazia troverebbe la sua essenza «nella salvaguardia delle concrete possibilità di cambiamento, di dissenso», dovendo difendere le minoranze attraverso un aumento delle maggioranze richieste proporzionalmente alla rilevanza della decisione da assumere. La maggioranza, dunque, rappresenta un meccanismo procedurale-decisionale di garanzia.

Quanto al secondo circuito decisionale, quello *negoziale*, prescinde dai numeri e si basa sulla forza dei partecipanti alla negoziazione, facendo maturare una decisione politica «secondo un intreccio che non segue proporzioni e regole predeterminate»¹⁷⁹.

La configurazione di un circuito *negoziale* nella decisione politica sarebbe confermata dal suo carattere aperto, cioè «continuamente riformabile da ciascuno degli attori per quanto di propria competenza»¹⁸⁰.

D'altronde, la negoziazione importa un'individuazione del «contendere» e dunque dei fini dello Stato, che, a differenza di Mortati e Crisafulli, così come di Cheli, Ciarlo esclude possano essere oggetto di determinazione dell'indirizzo politico. Se il diritto, infatti, deve conservare «la pretesa di regolare il fatto», pur dovendo «resistere a una società che si orienti diversamente», e avendo lo scopo di essere «contro i fatti», allora non vi è *medium* tra «adesione ai contenuti della norma legale» e «adesione ai contenuti della norma materiale»¹⁸¹.

Così, per non svalutare l'influenza che l'«elemento legale-formale» ha sui circuiti decisionali, a meno che non si aderisca a «scelte politiche diverse da quelle che sorreggono la Carta costituzionale», occorre guardare alle teorie dell'indirizzo politico come frutto di «condizionamenti di carattere storico»¹⁸².

9.1. L'indirizzo politico come criterio interpretativo

¹⁷⁷ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 225.

¹⁷⁸ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 225 ss.

¹⁷⁹ P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, pp. 76-77.

¹⁸⁰ P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 72.

¹⁸¹ P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, pp. 62 ss.

¹⁸² P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 65. Dello stesso avviso P. Barile, *Intervento*, in M. Aini-A. Ruggeri-G. Silvestri-L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 1998, p. 112, il quale afferma come l'indirizzo politico «sembr[i], più che altro, un concetto di storia politica, piuttosto che di diritto costituzionale vero e proprio».

Come per l'esclusione dell'oggetto dell'indirizzo politico, e cioè la scelta dei fini, anche la giustificazione della sua qualificazione giuridica, il principio di unità dell'ordinamento (pur con sfumature diverse), viene rotto da Ciarlo a causa del pluralismo introdotto dalla Costituzione¹⁸³, oltre che dell'autonomia di cui gli organi costituzionali sarebbero dotati.

Infatti, secondo la dottrina, «la valenza normativa che si vuole attribuire all'indirizzo politico sembra irrimediabilmente contrastare con il principio della separazione-bilanciamento dei poteri»¹⁸⁴, il che comporta che non si può dare indirizzo politico normativo, dinanzi alla possibilità che esso possa essere riformato continuamente dagli organi competenti e nei limiti della competenza stessa.

Sulla scorta di queste premesse, Ciarlo identifica la funzione di governo con «la tutela della comunità politica verso l'esterno e il mantenimento dell'unità della comunità politica verso l'interno»¹⁸⁵ per non sacrificare la sua unitarietà, frammentata in tutte le teorie esistenziali.

Se, dunque, attività politica e attività esecutiva «sono legat[e] da una relazione sistemica, per cui ciascuno di essi determina la qualità dell'altro» (effettività) e «si ritiene tipica del livello politico la decisione finalistica in cui si sostanzierebbe la determinazione dell'indirizzo politico», questa decisione avrà, per raggiungere un fine, necessità di essere preceduta dalla predisposizione di un «piano per la sua realizzazione» e dalla valutazione delle reazioni¹⁸⁶.

Così argomentando, la dottrina nega nuovamente lo spazio intermedio tra il politico, che anzi ne risulta sottomesso, e il giuridico, che risulta tirannico sia a livello procedurale, che di merito. Su questo aveva avuto ragione Cheli, quando ha affermato che la costituzione - per non perdere, come intende Ciarlo, quel valore legale-formale che consenta di affermare di essere legittimazione e limite al potere - costituisce un limite esternamente negativo, ma non un vincolo internamente positivo¹⁸⁷.

In ogni caso, Ciarlo, negando l'indirizzo politico proprio per via del pluralismo¹⁸⁸, non opera quella neutralizzazione e de-storicizzazione che ci si attenderebbe. Cioè, non assume quei punti fermi che consentirebbero di estrapolare la nozione dal *tempo* in cui è stata formulata, per verificare se possa ancora dare qualcosa al diritto costituzionale.

Infatti, affermando come, a differenza della decisione schmittiana – che «viene assumendo connotati mitici», perché teorizzata in un'epoca in cui i «governi governanti (...), dall'alto della loro posizione, erano in grado di conoscere alla perfezione l'ambiente, di adottare e perseguire efficacemente l'attuazione di decisioni istantanee e di lungo periodo, di programmare non solo gli effetti, ma anche le retroazioni di queste» - la società della fine degli anni Ottanta, come quella odierna, poteva (e può) al massimo richiedere e offrire «di

¹⁸³ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, pp. 68 ss.

¹⁸⁴ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 72.

¹⁸⁵ C.Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1972, vol. I, p. 21.

¹⁸⁶ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 106.

¹⁸⁷ E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 109.

¹⁸⁸ Come ormai noto, *contra*, V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 1939, p. 67, che, invece, proprio nel pluralismo ravvisa la necessità di individuazione della nozione, affermando che «con la crescita della complessità dello Stato moderno più soggetti concorrono alla definizione della volontà statale ed alcuni fenomeni confinati in precedenza nel pre-giuridico, come i programmi dei partiti, divengono rilevanti per l'ordinamento».

ricercare la maggiore capacità previsionale possibile», il che riporterebbe al concetto di emergenza evidenziato da Dogliani¹⁸⁹.

La soluzione di Ciarlo è, a dir poco, pessimistica: si abbandona «la convinzione dell'unico centro governante che deve imprimere una certa direzione al movimento di una società», per confermare che «il governare, inteso come mantenimento dell'unità e dell'identità della compagine di riferimento, è la risultante di una serie di interrelazioni e retroazioni tra soggetti e sistemi diversi»¹⁹⁰.

Insomma, si può seguire Ciarlo in ordine al garantismo giuridico e proporzionalismo politico su cui si fonda il sistema; in ordine al pluralismo attraverso il quale si prendono le più importanti decisioni; in ordine all'«elevata frammentazione», che caratterizza i «moduli strutturali e funzionali del Governo», e, persino, in ordine al fatto che «l'agire in forma programmatico-previsionale non è l'unico politicamente razionale» e «che la decisione politica è di tipo aperto», ma proprio non si può seguire sul fatto che i «fini dello Stato sono definiti in Costituzione»¹⁹¹.

Detto ciò, però, Ciarlo offre i motivi di rottura con una premessa fondamentale del lavoro di Cheli, quello della realizzazione dell'indirizzo politico nella maggioranza, sulla scorta della condivisibile affermazione secondo cui è *debole* il nesso tra le forze politiche che approvano una legge e quelle che sostengono il Governo. E, ai fini della ricerca, l'esempio avanzato da Ciarlo, anche a conferma del carattere negoziale delle decisioni di maggior rilievo, è proprio quello della legislazione in materia di bilancio e della legge finanziaria, che vengono deliberate «dopo un'estenuante trattativa parlamentare ed extra-parlamentare, tra le loro correnti e componenti, ministeriali e non, tra maggioranza e opposizione, tra raggruppamenti trasversali di deputati e senatori»¹⁹².

Così, invece di *adattare* la nozione o trovarne una nuova connotazione che potesse salvarne la validità¹⁹³, la dottrina in commento, stante la «frammentazione della rappresentanza, politicizzazione del sociale e socializzazione della politica», ravvisa nelle dinamiche della decisione finanziaria un «andamento in prevalenza negoziale». Questo tipo di andamento sarebbe incompatibile con una nozione in senso finalistico e

¹⁸⁹ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 14 ss., ha avuto modo di affermare come la cultura «delle emergenze, o delle sfide o delle crisi (che si autoalimentano, di moltiplicano e si riproducono ...) significa essenzialmente che si è prodotta, e mantenuta ben al di là di quelli che sono stati definiti gli anni dell'emergenza, una situazione nella quale l'area del politicamente possibile è ridotta all'approntamento di risposte parziali e provvisorie a problemi che la società pone e drammatizza come ineludibili. Significa cioè che il modo generale e ormai normale con cui lo Stato «interviene» è quello di affrontare un'emergenza».

¹⁹⁰ P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, pp. 113-114. Dello stesso avviso circa lo stato della *politica*, M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1993, p. 255, secondo il quale «con la dissoluzione della politica in una serie indefinita di negoziazioni capillari il ruolo dell'attività di indirizzo sembra essere rinviato a quello di una mano invisibile», con la conseguenza che più che i «fini complessivi dello stato e dell'unità dell'indirizzo politico», vadano ricercate soluzioni per «rendere praticamente possibile la assunzione contestuale di scelte in materie diversissime ad opera di una serie indefinita di attori-negoziatori, controllando le richieste e le reazioni dei gruppi interessati ed ottimizzando la resa degli apparati pubblici chiamati ad istruirle e ad attuarle». Ciò nonostante, l'A. arriva a conclusioni diverse perché conferma che l'indirizzo politico può non essere configurato necessariamente come *comando*, ma anche in ottica *convenzionale*, anche se esso non sarà pre-determinato in modo giuridicamente vincolante: l'adozione degli atti, infatti, dipenderà da una «regola convenzionale intercorrente tra il Governo e i partiti di maggioranza (e le forze sociali rappresentate) e tra questi ultimi reciprocamente, e che ha ad oggetto il (relativo) rispetto del programma inizialmente concordato».

¹⁹¹ P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 115.

¹⁹² P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, p. 178.

¹⁹³ Così come aveva affermato T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, *passim*, quando aveva colto il nesso di contestualità tra individuazione dei fini e loro realizzazione attraverso l'organizzazione, cioè tra attività di governo e esecuzione,

normativo di indirizzo politico, da ravvisarsi piuttosto nel frutto delle contrapposizioni ideologiche tra i partiti. In altre parole, l'indirizzo politico sarebbe «costituito (...) dagli atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche», facendo identificare la sua giuridicità con la «sua capacità di fungere quale criterio interpretativo»¹⁹⁴. Ciò esplica la scelta di fondo di Ciarlo sul tema: tra l'adeguamento dell'«ordinamento formale alla nuova fattualità emergente» e «la pretesa del diritto di regolare il fatto» [p. 200], la dottrina, con la riduzione dell'indirizzo politico alla negoziazione tra identità partitiche, pensa di aver scelto la seconda, sol perché i fini sono tutti fissati, una volta per tutte, nella Costituzione, condannando la nozione ad essere fondata e, quindi, pressoché inutile, come ha avvertito Morrone¹⁹⁵.

10. Parziali conclusioni sulla configurabilità di un indirizzo politico «di bilancio»

Il passato non consegna un'autonoma e oggettivamente estrapolabile nozione di indirizzo politico di bilancio¹⁹⁶, per quanto, nell'ultima delle dottrine esaminate, la legge di bilancio e l'allora vigente legge finanziaria sembrano, nel confutare le teorie di tipo *normativo*, essere inquadrate in un più ampio quadro *polemico* nei confronti di quelle dottrine che hanno discorso di indirizzo politico esclusivamente in relazione all'organo Governo.

Si è accennato, nell'introduzione a questa parte della ricerca, come le diverse teorie sarebbero state raccolte, esaminate e valutate nei punti più utili, nel senso cioè di prendere ciò che di quelle dottrine poteva, in modo *valutativo*, essere utilizzato ai fini del discorso generale. Ciò ha consentito di de-storicizzare le premesse essenziali delle dottrine, con particolare riferimento alle loro premesse metodologiche e al circuito di attribuzione o de-attribuzione della *giuridicità* dell'indirizzo politico.

Si è dovuto, pertanto, sacrificare la specifica concezione di *governo* sottesa ad ogni dottrina (seppur il termine è apparso parecchie volte nelle pagine precedenti), perché il lavoro è rivolto a valutare la decisione di bilancio attraverso la lente del processo decisionale che la contraddistingue, che vede – seppur con alternanze storiche di prevalenza – Governo e Parlamento contestualmente impegnati.

Ora, tra le concezioni di governo, in questo scritto si utilizzerà quella *onnicomprensiva*, che non si riduce al riferimento all'organo, ma a «l'insieme dei poteri e delle forze, non solo di apparato e non solo statali, in grado di guidare gli sviluppi politici della comunità nazionale»¹⁹⁷, integrata a quella classica di attività che tutela detta comunità sia dall'*esterno* sia nella sua unità interna¹⁹⁸. Ciò in quanto, proprio il procedimento (come insieme di atti e attività che culminano nella legge) di bilancio rappresenta, verso l'esterno, un *biglietto da visita* (motivo di fiducia e sfiducia; reputazione dello Stato e scelta sulla forma di Stato) per i mercati e l'Unione

¹⁹⁴ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988, pp. 191 ss.

¹⁹⁵ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, *passim*.

¹⁹⁶ Si sono posti il problema di individuarne uno, almeno da un punto di vista classificatorio, tra gli altri, U.Allegretti, *Il Governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971, pp. 3 ss.; E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1985; F.Cocozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 129 ss.; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 20 ss.

¹⁹⁷ E.Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G.Amato-A.Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984.

¹⁹⁸ P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 1988.

europea, e verso l'interno, il motivo dell'unità attorno a una serie di valori, diritti, principi, rappresentando il fulcro manifesto dei sacrifici di una comunità finalizzati ad altrettante aspettative.

A differenza, però, di quella dottrina¹⁹⁹ che, nell'impossibilità di giungere ad un'enucleazione dell'indirizzo politico finanziario, lo ha tentato di ricostruire partendo dai concreti andamenti del rapporto tra Parlamento e governo (di cui comunque, nei prossimi capitoli, si darà, seppur sinteticamente, conto), in questa ricerca il filo conduttore è l'evoluzione della nozione di indirizzo politico, che ha sullo sfondo l'evoluzione della forma di governo e della forma di Stato, sì da selezionare (si sa che già questa, come la scelta delle premesse, è attività valutativa) i punti fermi di ciascuna dottrina, intesi come quelle considerazioni di ordine metodologico che superano il passare del tempo, arricchendosi²⁰⁰.

Ciò, nella consapevolezza che, più che una nozione autonoma di indirizzo politico «di bilancio», si possa operare una sua classificazione teorica e, perciò esclusivamente descrittiva, per non incorrere nel rischio di chi aveva già tentato di dividere il politico dall'economico, determinando «pericolose separazioni»²⁰¹. Piuttosto, il tentativo sarà quello di includere l'economico nel costituzionale, sì da dare pace alle dimensioni economica e politica, che troppo a lungo hanno inevaso una domanda di dialogo²⁰².

10.1. *Le dottrine sull'indirizzo politico e il fenomeno economico*

¹⁹⁹ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007.

²⁰⁰ L'esigenza, se non fosse del tutto chiaro, nasce dalla constatazione che i mezzi finanziari hanno assunto una *primazia* tale da diventare condizionanti il potere politico perché, come ha affermato D.Lorrain, *I piloti invisibili dell'azione pubblica. Lo smarrimento della politica?*, in P.Lascoumes-P.Le Galés, *L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti*, in id. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Mondadori, 2009, pp. 91 ss. «contribuiscono a generare una rappresentazione del mondo reale – un mondo costruito, che diventa la base a partire dalla quale prendere le decisioni». Essendo «piloti invisibili» si impongono come inevitabili, cioè come «effetto di irreversibilità, anche delle scelte, illustran[d]o sotto alcuni aspetti l'«impotenza» del politico. In altre parole, con il tempo i «piloti» acquisiscono autonomia. Diventano piloti automatici. Le scelte che inducono e le soluzioni da essi derivanti finiscono per divenire naturali». E dalla naturalità si passa a un condizionamento implicito, quasi una *normatività del fattuale*, che non è diritto positivo, ma lo diverrà necessariamente, su cui vedi *infra*, cap. V.

²⁰¹ A.Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, p. IX. Dà evidenza di questo contrasto la relazione di M.Benvenuti, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione al XXXII Convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, che, prendendo posizione in relazione a quanto affermato da L.D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione al XXXII Convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, secondo il quale «nella lunga ricostruzione offerta da Marco Benvenuti non mi sembra affiorare in alcun momento (se non marginalmente...) il riconoscimento di un ruolo positivo giocato al riguardo dall'autonoma determinazione degli attori privati del processo economico: nell'impostazione seguita dal relatore le libertà economiche sono qualificate come “ineliminabili, piuttosto che inviolabili”; si direbbe che esse nel disegno costituzionale siano quasi “sopportate”, se non addirittura francamente subite». E allora si conferma corretta la lettura di G.Ferrara, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G.Guarino*, Vol. II, Padova, Cedam, 1998, p. 256, secondo il quale «l'ordinamento economico italiano» sarebbe caratterizzato da un'astensione ad osservare e da una funzione da esercitare, nel senso che esso si asterebbe dall'imporre un determinato modello economico, ma, da quello di volta in volta affermantesi, pretenderebbe che esso si sottometta «ad un tipo di Stato il cui ruolo, costituzionalmente ridefinito si riconverte in funzione sociale».

²⁰² L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in Id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016.

Mortati, si è potuto notare, dal principio di separazione dei poteri, fa derivare l'esigenza dell'unità, da realizzarsi a mezzo dell'autonoma funzione di indirizzo politico. Attraverso l'esercizio del relativo potere, si sarebbero unificate, in un'unica direttiva politica, tutte le spinte dell'ordine sociale.

La qualificazione dell'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato e del suo prodotto come obbligo giuridico per tutti gli altri organi costituzionali, rendendo normativa la funzione, è stata fatta originare da quello che è detto essere un doppio livello gerarchico di cause: da un lato, la cogenza dell'interesse pubblico che guiderebbe il potere fuori dall'arbitrarietà e che lo condurrebbe verso una discrezionalità, anche se assoluta; dall'altro, quella cogenza dell'interesse pubblico deriverebbe dall'ordine sociale, o, meglio, da una forma particolare di ordine che, con una specifica forza, riesce ad imporre la norma fondamentale e originaria, avente ad oggetto quel fine generalissimo attorno al quale la comunità politica si è costituita.

Quest'ultimo livello gerarchico è stato, come parimenti si è visto, ammorbidito da Crisafulli. Egli, tentando un'opera di neutralizzazione della nozione, trasforma l'obbligatorietà dell'indirizzo politico in *condizionamento* e crea uno spazio-tempo della sua formazione, quello prelegislativo, che sarebbe posteriore al momento programmatico di partito, ma anteriore a quello legislativo. Lo spazio, insomma, in cui l'indirizzo politico viene «effettivamente adottato come contenuto di volontà». Una volontà, comunque, che, anche per Crisafulli, in forza del principio di supremazia della legge, non può essere arbitraria, bensì limitata dalle garanzie costituzionali, sì da assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico, che è fatto coincidere con quello dello Stato.

L'esito dell'esercizio dell'indirizzo politico e la sua materializzazione ad opera di Lavagna, lasciano alla scienza giuridica, da un lato, il significato di utilizzazione della nozione anche come criterio interpretativo che consente di poterlo dividere in *grandi settori*, corrispondenti alle varie forme di attività governativa e, dall'altro, l'abbozzo di inclusività nell'attività di indirizzo politico anche dell'alta amministrazione, che si ritroverà in Martines, pur nella diversità della concezione di fondo. Ciò che si sta rilevando, se si riesce nell'intento, è quello di evidenziare le linee comuni di pensiero delle diverse dottrine che lasceranno all'epoca repubblicana un'eredità che non verrà solo raccolta, ma anche sviluppata in conseguenza delle nuove dinamiche democratiche.

La prima dottrina repubblicana citata²⁰³, infatti, ponendosi *polemicamente* contro quell'eredità, spinge *fuori* l'indirizzo politico dall'apparato autoritario, attraverso l'espansione dell'ordinamento giuridico fino ai confini delle istituzioni partitiche, ove esso si formerebbe e acquisterebbe una tale forza da subordinare sia il Parlamento, che il Governo.

Pur non potendone condividere gli esiti, ciò che la teoria introduce, forse inconsapevolmente, è un nuovo discorso sull'inclusione delle istituzioni entro la circolarità creativa dell'indirizzo politico, tanto da far teorizzare una definizione di attività di governo, come inclusiva degli apporti delle forze non statali.

Da questo punto di vista, dunque, appare assai strano che Cheli riduca alle sole forze di maggioranza quelle che concorrono alla definizione dell'indirizzo politico. L'esame della teoria consegna una riduzione dell'ambito dell'ordinamento giuridico e dell'attività di governo entro i più sicuri confini della Costituzione.

²⁰³ A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 1973.

Ciò che importa rilevare è l'esplicazione della libertà dei fini entro l'esercizio del potere. Esso può svilupparsi liberamente con il solo *limite* assoluto e negativo della Costituzione, che, però, non equivale al *vincolo* positivo dei fini sintetizzati in essa. È fondamentale, ai fini della ricerca, tenere a mente l'apertura che questo assunto offre: la Costituzione come limite negativo all'esercizio del potere, ma non come vincolo sui fini – almeno non esclusivamente – dalla stessa espressi, allenta il normativismo della Carta fondamentale sull'attività politica, pur non conducendo all'allargamento dei confini dell'indirizzo politico, per via dell'eliminazione della determinazione dei fini dall'ambito del diritto e dall'oggetto di esso.

Questo normativismo, che si può definire assoluto, lo si ritrova in Martines che, d'altro canto, riporta la fase teleologica nell'alveo del diritto, pur sacrificandone la libertà di espressione, alzandone i confini entro i più rassicuranti canoni obiettivi del nucleo fondamentale della Costituzione. E, allora, ciò che interessa rilevare, ai fini del lavoro che si intende svolgere, è la distinzione raffinatissima dell'indirizzo politico nei tre momenti teleologico, strumentale ed effettuale, con la conseguente affermazione del nesso inscindibile fra la scelta e la specificazione dei fini con l'apparato organizzativo e i mezzi necessari a realizzarli. Ciò sembra indicare una contestualità tra la determinazione dei fini e l'approntamento dei mezzi organizzativi e finanziari, soprattutto se vista alla luce dell'attuale condizionamento che la materia economica impone di considerare.

Martines sollecita, dunque, una riflessione sui processi reali che influenzano il diritto, riflessione che viene perseguita da Dogliani, con la premessa preoccupazione che troppo realismo causi uno scivolamento dalla prescrittività alla descrittività del diritto.

La soluzione viene indicata nell'analisi delle regolarità dell'ordine sociale, a cui estendere la qualificazione di giuridicità. Ciò, purtroppo, impone alla dottrina di ripudiare l'idea di Crisafulli circa un ambito prelegislativo, pur non cedendo ad esiti che vedano nell'indirizzo politico una decisione sui contenuti della Costituzione. Dogliani, dunque, non potendo aderire all'espansione della giuridicità fuori dall'ordinamento, espande il senso della Costituzione, che viene fatta coincidere con «quel che è necessario all'esserci dell'ordinamento»²⁰⁴.

L'effetto è comunque un predominio del diritto sulla politica attraverso la fagocitazione dell'indirizzo politico entro i confini della Costituzione, che è suo parametro di valutazione. Lo stesso predominio che si ritroverà nell'ultima dottrina sull'indirizzo politico che si è deciso di considerare.

Ciarlo, però, aggiunge un tassello importante alla teoria dell'indirizzo politico. Il carattere *negoziale* delle decisioni di maggior rilievo, come quella di bilancio e l'allora vigente legge finanziaria, dimostra come la costruzione della nozione non riposi esclusivamente sulla maggioranza, ma sull'accordo di tutte le forze, parlamentari ed extra-parlamentari.

Questo breve *excursus*, allora, più che avvalorare la teoria normativista o esistenzialista dell'indirizzo politico, serve a dimostrare, forse, quanto la nozione possa dare ancora al diritto costituzionale²⁰⁵. Rimane comunque il dubbio espresso in apertura: l'essere la nozione da ricercare entro o fuori l'ordinamento giuridico.

²⁰⁴ M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 222 ss.. Cfr. in particolare, p. 227.

²⁰⁵ Ciò sulla scorta del fatto, già rilevato che non può rinunciarsi ad andare lontano, ove i confini non sono chiari e dove un certo gusto per l'inesplorato possa trovare soddisfazione perché, come ha affermato T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 135, «l'«indirizzo» è connotato all'uomo, alla sua intelligenza, al suo operare». Peraltro, M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1993, pp. 257-258, ha avvertito che, nonostante la molteplicità di indirizzi politici, ce ne sia

Forse potrà trovarsi una soluzione nel ricercare una dinamica non, per così dire, spaziale o ambientale, per concentrarsi sul continuo scambio tra i due ambienti (sociale e giuridico) che, pertanto, non possono assumere confini certi²⁰⁶. Tanto più che l'approccio funzionalista, per cui prevalevano i fini, è superato dalla «prospettiva che potrebbe dirsi della mera strumentalità degli strumenti (...), mettendo questi ultimi in primo piano»²⁰⁷.

10.2. *Il bilancio, «materializzazione» dell'indirizzo politico.*

Il bilancio è innanzitutto un'«infrastruttura»²⁰⁸ e, come tale, contiene, protegge, fa quantomeno scorrere, libertà e diritti.

Guardando alla democrazia rappresentativa, in rapporto al fenomeno economico, l'indirizzo politico appare cruciale se si accetta che «la politica e i mercati non sono due insiemi distinti ma fanno parte dello stesso involucro storico esistenziale, per cui interagiscono, si integrano ed elaborano strategie che tendono ad anticipare e neutralizzare le rispettive scelte»²⁰⁹.

Proprio questo assunto fa apparire il bilancio, e il suo processo decisionale, in particolare, cruciale nell'opera di disvelamento della natura interna ed autentica dell'indirizzo politico, quantomeno di bilancio²¹⁰. In questo, infatti, si scontrano, per *doversi* incontrare, pubblico e privato, interessi individuali e collettivi, per trovare, bene o male, una sintesi che possa difendere, sviluppare e aggiornare la democrazia rappresentativa e, con essa, garantire condizioni di maggior uguaglianza e partecipazione.

uno (unitario) che si manifesta «quando esiste un accordo di fondo tra forze politiche dominanti intono ad un disegno propositivo», che si intravede perché «anche l'arena del pluralismo è oggetto di una demarcazione, e cioè conseguenza di un indirizzo perseguito».

²⁰⁶ Quel che è certo è che, come ha affermato E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 68 ss., «la nozione di «primazia dei mezzi finanziari» spiega in quale modo il governo dei mezzi finanziari condizioni la definizione dei fini pubblici, assumendo un peso centrale, anche nella predisposizione di alcune riforme (...). Dal governo dei mezzi finanziari discende, a sua volta, una «forza condizionante» molto potente». Ciò è tanto più vero, continua l'A. se si guarda alla «logica del pareggio, anche quando declinata nell'accezione più elastica di equilibrio [che] costringe inevitabilmente a selezionare gli obiettivi in base ai mezzi disponibili»

²⁰⁷ P.Lascoumes-P.Le Galés, *Introduzione. L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti*, in id. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, cit., 2009, p. 2.

²⁰⁸ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C.Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019; M.Degni-P.De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, Castelvechi, 2017, p. 17, affermano anche, conseguentemente, che esso «è un manufatto giuridico ad alta valenza tecnico-politica».

²⁰⁹ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C.Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., 2019, p. 17; A.Pin-G.Rivosecchi, *Introduzione alla Parte quarta, Dottrine economiche e discipline pubblicistiche: gli orizzonti della ricerca*, L.Antonini (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 315 ss.

²¹⁰ Nella decisione di bilancio, peraltro, vale quanto affermato da R.Ibrido-N.Lupo, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 31 ss., secondo cui «sembra innegabile che l'indirizzo politico italiano sia oggi il frutto anche, in misura significativa, dell'azione delle istituzioni europee: se queste non fossero prese in considerazione, ben difficilmente avremmo un quadro corretto di come questa funzione si articola e si sviluppa». Il che chiama «in causa tanto la forma di governo dell'Unione europea, quanto le forme di governo di ciascuno dei suoi Stati membri. Il che ovviamente fa sì che le norme procedurali acquistino una spiccata rilevanza e che spesso le procedure in questione non solo coinvolgono istituzioni sia nazionali, sia europee, ma siano altresì disciplinate in parte dal diritto Ue, e per altra parte dal diritto costituzionale nazionale».

Non può darsi ambito migliore, nel quale studiare (*rectius*: mettere alla prova) l'indirizzo politico. Il bilancio, infatti, è il più neutro istituto giuridico, perché trova nella Costituzione (formale e materiale) l'ambiente di riferimento, oltre che il meno neutro, perché è «immerso direttamente nel processo economico-finanziario»²¹¹. Il bilancio è anche «materializzazione» dell'indirizzo politico²¹². Infatti, pur esprimendosi in un documento contabile, il bilancio «è l'espressione di una scelta di natura politica». Ciò però, non deve trarre in inganno. Più che del programma politico, da svolgersi in un determinato esercizio finanziario, rappresenta la «trascrizione (...), in termini contabili, dell'indirizzo e del programma politico deliberati» da Parlamento e Governo²¹³.

L'indirizzo politico di bilancio è evidente non solo nella qualificazione della spesa, ma anche, e soprattutto, nell'approntamento dei mezzi per farvi fronte, oltre che nell'auto-limitazione (prima, nazionale, poi, sovranazionale), visibile nell'individuazione dei saldi e del massimo indebitamento pubblico (*esterna* perché al di fuori della sessione). Infatti, se «il fenomeno finanziario, che trova espressione numerica e sintetica nel bilancio finanziario, deve essere riguardato nel suo duplice aspetto di prelevamento e di erogazione (...) il problema della scelta dei mezzi e delle spese è essenzialmente politico, per quanto vi siano dei limiti di natura economica e finanziaria oltre i quali ogni prelevamento si traduce in inaridimento della fonte ed ogni spesa ulteriore produce dei benefici inferiori ai sacrifici imposti dalle relative entrate»²¹⁴.

Così che, non appare esagerato affermare come la decisione di bilancio risponda «all'esigenza che il massimo documento della vita nazionale, racchiudente in sé i benefici e i sacrifici che derivano per la collettività tutta, debba essere esaminato dai rappresentanti del popolo, variamente eletti o nominati a tale ufficio»²¹⁵.

Non stupisce, allora, che l'indirizzo politico sia stato considerato capace di influenzare la forma di Stato. Non stupisce neanche che esso sia capace di fare luce sulle dinamiche della forma di governo²¹⁶.

²¹¹ De Ioanna, 2021, p. 19; E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 68-69, afferma come «il bilancio (...) è il mezzo che consente di programmare e controllare la decisione e gestione delle risorse pubbliche: storicamente si è affermato come mezzo attraverso cui il Parlamento autorizzava il Governo all'imposizione tributaria; oggi che l'imposizione tributaria non richiede l'autorizzazione in bilancio, trovando fondamento nelle singole leggi che prevedono le specifiche entrate, il bilancio, insieme alla complessiva documentazione economico-finanziaria, acquisisce un valore più complesso»

²¹² S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, V, 1959, *passim*. In questo senso, A.S.Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano Giuffrè, 1993, p. 420, secondo il quale il bilancio è «insieme atto di determinazione dell'indirizzo politico, programma finanziario applicativo dell'indirizzo politico, precetto contabile per l'apparato dell'amministrazione dello Stato». In senso più tecnico, G.Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 85-86, secondo cui «il bilancio è il luogo nel quale sono rese esplicite le scelte pubbliche relative alle transazioni finanziarie delle diverse realtà statali o amministrative (...). In esso si possono «vedere» non solo tutte le decisioni adottate nel corso dell'anno, ma anche quelle che derivano dagli esercizi precedenti, con effetti che si trasportano in quelli successivi. È proprio attraverso il bilancio, nella politica delle entrate e delle spese in esso espressa, che si può «leggere» la traduzione normativa del patto sociale che lega tra loro governanti e governati».

²¹³ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*.

²¹⁴ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*.

²¹⁵ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*.

²¹⁶ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2020; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1985, tra gli altri. R.Ibrido-N.Lupo, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 37, affermano, anzi come «la posta in gioco, l'oggetto del contendere, in questo sistema del quale fanno parte i Parlamenti così come gli esecutivi dell'Unione europea, a livello europeo, statale e sub-statale, è appunto la definizione dell'indirizzo politico», il cui circuito si sviluppa all'interno di un sistema caratterizzato dalle «molteplici relazioni che legano ciascuna istituzione sia alle istituzioni del

In particolare, nella decisione di bilancio «si scaricano in modo più nitido le forze che tendono a comprimere o sviluppare o difendere i diritti sociali, cioè le politiche pubbliche che danno sostanza alla partecipazione democratica, all'essere cittadini (...). I contenuti di queste politiche sono espressi dentro i confini dei rapporti di potere tra Governo e Parlamento: quindi in un certo senso la tipicità di questi confini è funzionale alla stabilità di questi rapporti di potere. Ma questa stabilità è essa stessa relativa, in quanto assorbe le spinte centrifughe o centripete nei confronti del Parlamento, visto ora come la garanzia della cittadinanza attiva, ora come la causa del mancato dominio delle logiche dei mercati finanziari: dove l'ampiezza e la profondità di questi mercati sono visti come l'unico antidoto rispetto al prevalere delle forze di una democrazia parlamentare che spende e crea compromessi onerosi, non coerenti con il dominio di mercati finanziari speculativi»²¹⁷.

Diventa cruciale, dunque, analizzare il terreno della decisione di bilancio per decifrare la rete dei rapporti di potere che determinano il relativo indirizzo politico, per trarne la capacità o meno del sistema di indirizzare, governare e controllare gli andamenti della finanza pubblica²¹⁸.

Ciò diventa ancora più importante dopo l'inserimento in Costituzione di concetti e temi estratti dalle discipline economiche, circostanza che induce a ritenere che il rapporto tra economia e diritto debba essere risolto, piuttosto che in modo dicotomico, in modo che le domande dell'una e dell'altro siano soddisfatte.

D'altronde, se può ritenersi accolta e indiscutibile la tesi secondo cui non possono separarsi le leggi di spesa, da quella di bilancio e da quelle tributarie, occorre confermare una «funzione unitaria di previsione-decisione della spesa e del tributo»²¹⁹, un indirizzo politico di bilancio.

medesimo ordinamento (...), sia alle istituzioni degli altri ordinamenti, tanto su un piano, per così dire, verticale (...), quanto su un piano orizzontale».

²¹⁷ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C.Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., 2019, pp. 20.21.

²¹⁸ Soprattutto dopo il riconoscimento risalente di V.E.Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Soc.ed.Libreria, 1897, I (Introduzione), p. XIII, che «i bilanci degli Stati moderni sono aumentati in proporzioni prodigiose, tanto che la finanza, da semplice mezzo, ha finito con prevalere sui fini dello stato moderno».

²¹⁹ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, cit., 1985, pp. 7 ss. rileva come la separazione dipendeva essenzialmente dalla mancata assunzione dell'assetto della forma di governo «come dato mutevole», che, a sua volta, derivava dalla circostanza che il potere di bilancio, quello di spesa e quello tributario erano nati in momenti diversi. È accaduto, insomma, che il potere di spesa si sia svolto (pp. 37-38) «in modo complementare: ad una prima fase in cui, ancora limitato alle caratteristiche di potere di prelievo, si inserisce nel sistema di rappresentanza e dei nuovi diritti del cittadino (...), ne succede un'altra in cui matura nei suoi molteplici aspetti di spesa e di bilancio, ed entra a far parte dei poteri dello Stato, incontrandosi più strettamente col loro assetto generale», risentendo con maggiore immediatezza, del sistema delle forme di governo».

CAPITOLO II

EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DI BILANCIO IN ITALIA SOTTO LA VIGENZA DELL'ORIGINARIO ART. 81

COST.

1. Introduzione. 2. Dal conflitto tra i poteri per l'impiego delle risorse alla Costituzione. 3. La limitazione del potere di spesa del Parlamento nell'art. 81 Cost. 3.1. La decisione di bilancio negli atti dell'Assemblea Costituente. 3.2. Il superamento fattuale della teoria della natura meramente formale della decisione di bilancio. **4. Dal limite contenutistico del pareggio a quello procedurale dell'equilibrio.** 4.1. La ricerca dell'unità della decisione di bilancio. 4.2. La testi restrittiva, intermedia ed estensiva. 4.3. La pluriannualità e il pareggio come obiettivo politico. **5. Il bilancio come «legge a contenuto tipico e a competenza limitata».** 5.1. Il bilancio come decisione politica. 5.2. La necessità del quadro unitario di finanza pubblica. **6. La ricerca del vincolo «esterno» per contenere la spesa pubblica.** 6.1. La mancanza del piano pluriennale. **7. L'elusione dell'art. 81 Cost. con la «legge finanziaria».** 7.1. Le proposte per l'inserimento del vincolo contenutistico. 7.2. La scelta del vincolo procedurale. **8. I vincoli procedurali nelle riforme successive a quella del 1978.** 8.1. La riforma della contabilità pubblica del 1988. 8.1.1. *Il vincolo procedurale esterno alla sessione di bilancio.* 8.1.2. *La riforma dei regolamenti parlamentari.* 8.1.3. *L'introduzione dei provvedimenti c.d. collegati.* 8.1.4. *L'introduzione della «sessione di bilancio».* **9. Le ulteriori riforme della decisione di bilancio.** 9.1. Il merito nella legge finanziaria (di nuovo). 9.2. La Legge di Stabilità. **10 Parziali conclusioni**

1. Introduzione

L'evoluzione della decisione di bilancio dimostra la sua trasformazione da *conto* a *massimo documento della vita nazionale*, protagonista della definitiva concretizzazione dell'indirizzo politico, di cui avrebbe dovuto rappresentare la manifestazione *numerica*²²⁰.

Questa trasformazione avrebbe richiesto una *razionalizzazione* continua della forma di governo e una netta presa di posizione tra due tipi di vincolo, *contenutistico* o *procedurale*: il primo, pur essendo il più immediato nel preservare le finanze pubbliche, conferisce al bilancio una *rigidità* che si rivela negativa per lo sviluppo economico del Paese; il secondo, nonostante sia più rischioso per le finanze pubbliche, risulta foriero della flessibilità necessaria ad effettuare scelte economiche anticicliche, anche a tutela dei diritti.

Questa trasformazione, inoltre, è segnata *i)* dal dibattito sulla natura della decisione di bilancio; *ii)* dal superamento del principio di annualità in favore della pluriannualità programmatica; *iii)* dal superamento della frammentazione della decisione di bilancio in favore di un unico *processo*; *iv)* dall'introduzione del vincolo *esterno*, consistente in una deliberazione preliminare (esterna alla *sessione* di bilancio) sui saldi che costituiscono la cornice *contenutistica* della legge di bilancio vera e propria; *v)* dalla definizione del rapporto Governo/Parlamento; *vi)* dall'introduzione di una *sessione ad hoc* per la decisione di bilancio.

Su questi due ultimi punti, in particolare, è da rilevare che, essendo la decisione di bilancio finalizzata «ad assicurare il *controllo democratico* sulle decisioni di finanza pubblica», impatta sull'aspetto costituzionale dei «soggetti che detengono il potere di bilancio, a cui si collega il tema centrale della loro legittimazione» (titolarità esclusiva dell'uno o dell'altro ovvero co-decisione) e dal quale dipende l'altro aspetto relativo alle regole procedurali e decisionali²²¹.

²²⁰ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959.

²²¹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 1. Anche G.Stammati, in (voce) *Finanza (amministrazione della)*, vol XVII, *Enc.giur.*, Giuffrè, Milano, 1968, nell'affermare come emerga «chiaramente quale intima necessaria connessione si sia sempre avuta fra i fatti finanziari ed i grandi eventi nazionali», ricorda le parole introduttive di Plebano nella sua *Storia della finanza italiana*, secondo cui «il discorso con cui la Corona, aprendo la sessione legislativa il 10 gennaio 1859, dichiarava di non essere insensibile ai gridi di dolore che sorgevano in ogni parte d'Italia, annunciava l'imminenza degli eventi che già erano nel pensiero di tutti. Il Governo non tardava a predisporre i necessari provvedimenti militari ed il Ministro delle finanze pensava a fornir meglio il tesoro, chiedendo esplicitamente

Dunque, ciò che ci consegna il passato è un lungo dibattito sulla scelta degli obiettivi (pareggio o equilibrio), degli strumenti normativi (legge di bilancio formale o sostanziale) e delle modalità (procedura) della decisione di bilancio, con la costante della continua ricerca della flessibilità della decisione, da un lato, e dell'equilibrato ruolo dei due co-decisorio, dall'altro.

Da quanto sopra, emerge il collegamento con l'altro grande tema della ricerca: l'indirizzo politico. Quando il bilancio, da *conto*, si trasforma in *programma* (quando, cioè, si ammorbidisce la rigidità della teoria della separazione dei poteri, con l'abbandono della teoria della natura *meramente formale* del bilancio), la sua decisione diventa un punto privilegiato di analisi dell'indirizzo politico.

Dal punto di vista metodologico, si è tentato di offrire una visione di insieme dell'evoluzione della decisione di bilancio attraverso una schematizzazione in diversi periodi. Naturalmente, non si tratta di periodi nettamente distinti, perché gli aspetti essenziali dell'uno si pongono in linea di continuità con l'altro. Ciò nonostante, una schematizzazione è stata possibile approfittando di quegli eventi di *rottura*, che segnano, nel *continuum* storico-giuridico, una rilevante novità.

Il presente capitolo, in particolare, si occuperà di esaminare le tappe fondamentali dell'evoluzione della decisione di bilancio prima della riforma costituzionale del 2012. A tal proposito, si possono indicare almeno tre periodi: quello anteriore all'entrata in vigore della Costituzione; quello successivo fino all'introduzione della legge finanziaria del 1978 e, infine, quello dalla fine degli anni Settanta alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio.

2. Dal conflitto tra i poteri per l'impiego delle risorse alla Costituzione

Dall'esperienza rivoluzionaria inglese e francese, la storia delle assemblee elettive è stata caratterizzata dal conflitto sull'indirizzo politico di bilancio: originariamente attribuito al Governo, è stato oggetto della rivendicazione parlamentare²²².

Questa rivendicazione, e la sua evoluzione²²³, costituiscono i presupposti fattuali della teoria della scissione della *sostanza* dalla *forma* dell'atto di bilancio, che risponde alle seguenti tre esigenze: *i*) il rigore del principio

in considerazione di tali provvedimenti di ricorrere un'altra volta al credito, per la somma di 50 milioni. L'autorizzazione venne immediatamente consentita, ed il prestito fu fatto...».

²²² Gli eventi sono fin troppo noti e vengono sufficientemente sviluppati, anche quanto alla ricostruzione della dottrina [da V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 165 ss.; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 9 ss.; Id., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, pp. 1 ss.; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, 2011, pp. 7 ss.] e possono sintetizzarsi, rimandando alla dottrina citata per un primo approfondimento, come segue. I Parlamenti ebbero origine per gestire la competenza finanziaria che precedette quella legislativa. La competenza finanziaria, in particolare, riguardava il potere «di borsa», e cioè riguardava l'imposizione tributaria (cfr. il noto principio *no taxation without representation* ovvero il successivo *taxation requires legislation*). Il potere di spesa, invece, fu successivo da venire indicando che i mezzi concessi dal Parlamento al Governo dovessero essere utilizzati per gli scopi indicati dal primo (cfr. la competenza relativa alla *appropriation of supplies*). I detti principi, pur manifestandosi in modo e tempi diversi nei diversi Paesi in cui vennero introiettati, vennero traslati e cristallizzati nelle Costituzioni contemporanee, dove due sono i punti fermi: che l'imposizione tributaria e l'approvazione del bilancio fossero di competenza dell'Assemblea.

²²³ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, 174 ss., spec. 182-183 e 185, secondo il quale l'esigenza pratica nasce da ciò: «se dapprima le assemblee rappresentative costituivano la prima linea di difesa contro l'arbitrio finanziario dei Sovrani, e per essi, dei Governi, non essendo necessarie altre garanzie giuridiche che tutelassero l'equilibrio della finanza pubblica; successivamente, e dopo la rivoluzione francese, le assemblee legislative, pur essendo

della separazione dei poteri; *ii*) l'esigenza di conservare, per il Governo, la titolarità sostanziale della decisione di bilancio e *iii*) l'esigenza di rendere oggetto di deliberazione parlamentare la decisione di bilancio.

Accogliendone gli esiti, il diritto pubblico italiano delle origini respinge sia la tesi della natura sostanziale della legge di bilancio²²⁴, sia quella che la qualifica come «legge di organizzazione» dell'attività finanziaria dello Stato²²⁵, che verrà poi ripresa dalla dottrina dell'epoca repubblicana²²⁶.

La dottrina dell'epoca, dunque, opta per la teoria della natura «meramente formale» della legge di bilancio²²⁷, secondo la quale il bilancio sarebbe atto sostanzialmente amministrativo, e formalmente legislativo.

L'argomentazione è nota: il solo fatto di essere deliberata dalle Camere non conferirebbe al bilancio la sostanza di atto legislativo²²⁸.

riluttanti a consentire alcune spese necessarie ma non *popolari*, erano contestualmente inclini ad aumentarne altre più *desiderabili* dal popolo votante. Con l'avvento della rivoluzione industriale, assumendo lo Stato nuovi fini e compiti, «la preoccupazione della limitazione della spesa pubblica e dell'equilibrio finanziario, legata al timore di un aumento dell'imposizione tributaria, si attenua sempre più o si perde nell'atteggiamento di vasti settori, spesso maggioritari, delle assemblee, prevalendo l'impulso a provocare nuove spese». Da ciò deriva un vero e proprio «capovolgimento» di tendenza nei rapporti tra esecutivo e legislativo in materia finanziaria.

²²⁴ Ne dà ampio conto, per contestarne i contenuti, V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, *passim*; tesi seguita da L.Mortara, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, Casa Ed. Franc. Vallardi, 1901, 99 ss.; G.Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, Officine tipografiche italiane, 1910, p. 399 ss. il quale, come riportato da G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 10, «con profondità storica e comparatistica, mette già a fuoco le questioni centrali della decisione fondamentale di finanza pubblica nella dialettica tra Governo e Parlamento, rilevando come i profili cruciali del bilancio fossero stati progressivamente attratti sul terreno del diritto parlamentare. Vitagliano rivolge già allora un'acuta critica alla teorica dominante laddove afferma che quella di bilancio è legge materiale come ogni atto dello Stato emanato in forma di legge, e quindi produttiva di effetti giuridici, giungendo a ricostruire l'istituto come legge attributiva della competenza del Governo ad adottare atti di prelievo e impiego delle risorse i quali, senza l'autorizzazione parlamentare, non sarebbero «atti dello Stato».

²²⁵ G.Ingrosso, *Diritto finanziario*, Napoli, Jovene, 1954, p. 63 ss.

²²⁶ Da ult. G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 7, spec. nota 25. V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 526 ss., spec. p. 561 ss., critica la tesi del bilancio come mera «legge di autorizzazione» e segna il superamento della tesi della natura formale della legge di bilancio; S.Bartole, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, *art. 76-82, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 241 ss.; A.Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 207 ss., spec. 209 ss., il quale, superando la concezione del bilancio come «atto di autorizzazione» (pp. 185 ss.), ricostruisce la legge di bilancio come «atto di legalità-indirizzo» della complessiva attività finanziaria dell'amministrazione (pp. 213 ss.).

²²⁷ Sul punto, R.Gneist, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, in R.Gneist, *Legge e bilancio* e G. Jellinek, *Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 3 ss.

²²⁸ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 7; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, pp. 7 ss.; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, cit., 1985; V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969; S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959.

La teoria, formulata da Gneist²²⁹, ha un presupposto solido nel principio dell'inviolabilità della separazione dei poteri²³⁰: infatti, affermare che il bilancio è atto *sostanzialmente* amministrativo e *formalmente* legislativo consente di salvaguardare proprio quel principio.

La teoria, in buona sostanza, per preservare l'inviolabilità della separazione dei poteri, costituisce una deroga alla netta divisione tra potere legislativo ed esecutivo, scindendo la titolarità formale del potere (nel caso del bilancio, la legge che è, e deve essere, deliberata dal Parlamento) e il materiale esercizio di esso (sempre nel caso del bilancio, la compilazione del *conto* da parte dell'Esecutivo)²³¹.

In definitiva, se l'obiettivo era chiaro (il pareggio di bilancio in epoca liberale era la cosa più scontata cui si potesse tendere²³²) e il mezzo pure (la legge di bilancio come atto *formale* del Parlamento), ciò che impegna la dottrina giuspubblicistica del periodo statutario è l'individuazione di una soluzione dei rapporti tra il Parlamento e il Governo.

D'altronde, la teoria era stata formulata per risolvere i problemi della rivendicazione parlamentare, nell'ambito della monarchia costituzionale, sulla gestione della spesa²³³, per assicurare la permanenza della titolarità del potere di bilancio in capo al sovrano e al suo esecutivo. Con il passaggio dal dualismo al monismo, l'adesione alla teoria viene giustificata per garantire una rigorosa distribuzione delle competenze di Parlamento e Governo. Mentre il Parlamento, infatti, con l'approvazione del bilancio, avrebbe potuto condizionare l'esecuzione delle leggi di spesa, il Governo avrebbe mantenuto il diritto–dovere di eseguire le leggi di spesa secondo quanto previsto dal bilancio approvato, costituendo una garanzia di un'allocazione trasparente e leale delle risorse²³⁴.

²²⁹ R.Gneist, *Legge e bilancio*, cit., 82 ss., ripercorre i presupposti e gli esiti della teoria formale-sostanziale di Laband, per concluderne che il bilancio è «atto amministrativo, che non diventa una legge effettiva sol per il fatto di essere approvata dalle due Camere del *Landtag*». Se così è, «ogni decisione di bilancio deve mantenersi all'interno dei confini della legislazione materiale e ordinaria» (p. 85) e, di conseguenza, «la legge di bilancio debba servire solo al limitato scopo di dare attuazione [alle altre leggi] sotto il profilo finanziario». L'evoluzione della teoria è ricostruita da S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, pp. 384 ss., nei seguenti termini: «a) la deliberazione parlamentare sul bilancio costituisce un atto di alta amministrazione, un mezzo di sindacato politico, uno strumento di controllo; b) la periodicità del bilancio assicura la esecuzione delle leggi esistenti con la autorizzazione a percepire e spendere; c) con la deliberazione parlamentare del bilancio viene riconosciuta la regolarità degli stanziamenti, la cui qualità e sovente anche la quantità derivano dalla legislazione vigente; d) il potere parlamentare di votare i bilanci è storicamente più antico del potere legislativo e quindi da questo ben distinto; e) il bilancio, come concessione di facoltà o di autorizzazione al potere esecutivo, è conseguenza della legislazione preesistente, e come sindacato contabile ha natura amministrativa, in quanto regola i rapporti fra i due poteri entro i limiti già legislativamente segnati; f) il bilancio è uno strumento per l'esercizio della funzione ispettiva del Parlamento sul Governo e sugli organi da questo dipendenti».

²³⁰ Da ult., T.F.Giupponi, *Separazione dei poteri*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, cit., 2021; A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018.

²³¹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 6, nota 20.

²³² G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 215, che precisa come «nel campo della finanza pubblica, [i] maestri che hanno fondato il diritto pubblico tra Otto e Novecento] riteneva[no] che corrispondesse all'ordine naturale delle cose che le spese ordinarie fossero da finanziare mediante entrate ordinarie, le spese straordinarie con entrate straordinarie».

²³³ A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 8.

²³⁴ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 8; cfr. S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959. In questo senso, G.Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, p. 178, il quale osserva che la teoria della legge di bilancio come legge meramente formale «era in fondo diretta a garantire che il controllo parlamentare si svolgesse in condizioni di massima trasparenza e lealtà», poiché, «proprio in ragione della “formalità” del bilancio (...), il Governo doveva presentarsi alle Camere con il quadro riassuntivo delle politiche pubbliche senza possibilità di introdurre nuove autorizzazioni al prelievo di ricchezza, né ulteriori autorizzazioni alla

Con l'entrata in vigore della Costituzione, muta esclusivamente la *qualità* della deliberazione assembleare: non potendosi ammettere che la titolarità sostanziale della decisione di bilancio fosse esclusivamente governativa, piuttosto che discostarsi dalla teoria della natura meramente formale, si attribuisce *valore* legislativo²³⁵ alla decisione di bilancio, per non ridurre la partecipazione assembleare a un mero controllo²³⁶. La continuità²³⁷ della disciplina di bilancio dall'epoca statutaria a quella costituzionale²³⁸, avrebbe dimostrato «limiti evidenti sia rispetto all'obiettivo di salvaguardare le prerogative del Governo nella formazione dell'indirizzo politico-finanziario, sia rispetto alla necessità di arginare il potere espansivo della maggioranza parlamentare quando il Parlamento “veste i panni” dell'amministrazione»²³⁹.

3. La limitazione del potere di spesa del Parlamento nell'art. 81 Cost.

L'originaria formulazione dell'art. 81 Cost. era scarna e si prestava a diverse e conflittuali interpretazioni sia in ordine sia al comma terzo, che al comma quarto, che al rapporto tra i due²⁴⁰.

spesa con forzature dell'ultima ora o modifiche estemporanee». La fortuna della teoria è testimoniata dai suoi continui richiami anche dopo il suo superamento. Per esempio, V.Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI Ed., Padova, Cedam, 1993, p. 75; F.Modugno, *Legge in generale (dir. cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 890, evidenzia come «essa esprimeva il principale compromesso fra la teoria della divisione dei poteri (e delle funzioni) e la realtà dello Stato moderno, rappresentava cioè la più evidente delle deroghe ad una rigorosa separazione delle funzioni, intesa nel senso della partecipazione a tutta la funzione legislativa (*scilicet*: normativa) degli organi rappresentativi». In questo modo, «l'esecutivo doveva considerarsi, in qualche misura, potere legislativo, sia pure in via subordinata rispetto al vero e proprio potere legislativo, composto dal Sovrano e dagli organi rappresentativi».

²³⁵ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*, evidenzia, in favore della configurazione della decisione di bilancio come vero e proprio atto legislativo del Parlamento, come, non potendosi «dubitare che è compito del Governo la preparazione del progetto di bilancio, ma che è sottratta al medesimo la potestà di rendere esecutivo il medesimo, essendo ciò demandato al Parlamento (...) [e che] la deliberazione parlamentare del bilancio risponde all'esigenza che il massimo documento della vita nazionale, racchiudente in sé i benefici e i sacrifici che derivano per la collettività tutta, debba essere esaminato dai rappresentanti del popolo, variamente eletti o nominati a tale ufficio», la deliberazione parlamentare assume «una sua particolare fisionomia di atto che fissa le direttive di indirizzo politico dello Stato alle quali il Governo dovrà attenersi nella gestione dello stesso».

²³⁶ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*, rileva come a favore di questa tesi militi l'origine dalla legislazione vigente dei singoli capitoli di bilancio; la conoscenza, da parte dell'amministrazione, del fabbisogno finanziario di ciascun settore; la responsabilità ministeriale nella predisposizione del bilancio soprattutto in ordine a stanziamenti di particolare significato politico. Questo argomentare, però, spostando il potere legislativo sostanziale in capo al Governo, comporterebbe l'inemendabilità del bilancio da parte del Parlamento, ovvero, in caso di emendamenti proposti dal Parlamento, questi dovrebbero non essere accettati dal Governo, ma proprio operati.

²³⁷ La continuità è anche segnalata da S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*, il quale precisa, in ordine al comma 3 dell'originario art. 81 Cost., come «già sotto l'impero dello Statuto albertino era predominante la teoria che attribuisce valore solamente formale alla legge di bilancio», sulla scorta dell'opinione comune secondo cui «la Costituzione abbia accolto il principio del valore formale della legge di bilancio, principalmente perché in essa è sancito uno dei motivi fondamentali di tale teoria: il divieto di introdurre con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese» e, in ordine al comma 4 della stessa norma, come ci si sia riferiti alla «legislazione della materia nel sistema anteriore all'entrata in vigore della nuova Costituzione».

²³⁸ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 9. A.Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C.Pinelli-T.Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010, secondo il quale «l'art. 81 è certamente una delle disposizioni meno pensate dal costituente: in essa si ritrova, per un verso, una ricezione dell'esistente poco consapevole e comunque assolutamente acritica e, per altro verso, una disciplina che addirittura tradisce le stesse intenzioni di quei costituenti che più l'avevano voluta».

²³⁹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 10; dello stesso avviso V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, *passim*, e E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, *passim*.

²⁴⁰ A.Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C.Pinelli-T.Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, cit., 2010, pp. 9 ss., afferma che trattasi di interpretazione derivante da due ordini di contrapposte esigenze. Quella della sottoposizione della decisione a vincoli quantitativi in contrapposizione alla sua proceduralizzazione, da un lato, e quella del conferimento di maggiore elasticità del bilancio,

Il dibattito, in particolare, si concentra: sulla natura della decisione di bilancio; sull'introduzione o meno di limiti *quantitativi* alla gestione della finanza pubblica²⁴¹, e sulla distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento.

Giova anticipare come: sul primo versante, è dubbio che l'originario art. 81, terzo comma, Cost. recepisce la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio²⁴²; sul secondo versante, l'Assemblea Costituente non abbia inteso introdurre alcuno specifico modello economico²⁴³ e, sul terzo e ultimo versante, il rapporto tra Parlamento e Governo si sia risolto in una reciproca influenza/limitazione delle prerogative di spesa²⁴⁴.

3.1. La decisione di bilancio negli atti dell'Assemblea Costituente

Gli atti dell'Assemblea costituente consegnano un tiepido *dibattito* tenutosi esclusivamente nella Commissione dei 75, che redige l'art. 77 del progetto di Costituzione²⁴⁵. Con l'introduzione, nella Carta costituzionale, dell'originario art. 81 Cost. si risolve, innanzitutto, il rapporto tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio, con il primo, da una parte, onerato della presentazione dei *bilanci* (al plurale) e del *rendiconto consuntivo*, e con il secondo, dall'altra, onerato della loro approvazione²⁴⁶.

da un lato, e della contrapposta esigenza di modellare il rapporto tra legge di bilancio e leggi sostanziali, che le succedono. Queste interpretazioni contrapposte avrebbero creato «una continua torsione» nell'applicazione concreta della norma costituzionale.

²⁴¹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 13 ss.

²⁴² M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 48 ss.; *contra* A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 8, secondo cui, pur contenendo il terzo comma dell'originario art. 81 Cost. una «tacita adesione alla nozione (...) della legge di bilancio come legge meramente formale in quanto legge di sola approvazione (...) la norma nasceva inevitabilmente male, perché restava legata ad una concezione, (...) non più proponibile. Questa concezione, infatti, rispondeva, in realtà, alle problematiche di una monarchia costituzionale e la si poteva considerare adeguata esclusivamente in riferimento ad un regime del genere, in cui il problema da risolvere era di garantire gli ambiti di rispettiva pertinenza della Camera, da un lato, e del Sovrano con il suo Governo, dall'altro. Già con il passaggio ad un sistema parlamentare la nozione della legge di bilancio come legge meramente formale veniva (o sarebbe dovuto essere) declinata in altro modo: non più come legge di approvazione bensì di autorizzazione, con la quale il Parlamento consente al Governo di spendere: in questo modo viene superata la contrapposizione tra i due atti, perché bilancio e relativa legge costituiscono un unico atto, da imputare al Parlamento, con cui questo esercita la funzione amministrativa (ecco perché legge meramente formale) di rimuovere i limiti che il Governo incontra nel poter spendere. Va da sé che in un contesto del genere è possibile riservare al Governo l'iniziativa di questa particolare legge ma non è concepibile escludere il potere delle Camere di emendarla».

²⁴³ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 13 ss.; P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009 p. 13.

²⁴⁴ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 14; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 7, il quale, infatti, conferma la lettura affermando come l'inserimento dell'obbligo di copertura finanziaria « fu inserito in alternativa alla esclusione dell'iniziativa di spesa delle Camere. Alla base di questa soluzione vi era l'idea che il Parlamento avesse modo di esercitare l'iniziativa di spesa soltanto nell'ambito del procedimento legislativo relativo alle ordinarie leggi diverse da quella di bilancio. Ciò per il fatto che il bilancio era visto come prerogativa del Governo, non soltanto in termini di iniziativa, ma anche come atto in sé, tanto da ritenere che in ordine ad esso le Camere disponessero di un potere di mero controllo, cioè di approvarlo o meno ma non di emendarlo».

²⁴⁵ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 212 ss.; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, pp. 7 ss.; V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969.

²⁴⁶ Per alcuni, un tacito richiamo alla natura meramente formale della legge di approvazione di bilancio [A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011], pp. 7 ss.; per altri [G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020] una prova dell'inutilità di detto richiamo perché incompatibile con un ordinamento a Costituzione rigida e priva di fondamento.

I lavori, infatti, inserendo la «norma nel contesto del problema dell'iniziativa legislativa in generale»²⁴⁷, si concentrarono sull'obiettivo della delimitazione del potere di spesa del Parlamento ad opera del Governo²⁴⁸.

In particolare, sia nella Commissione economica, nominata presso il Ministero della Costituente, sia in Assemblea costituente, e prima di tutto nella seconda sottocommissione, pur manifestandosi l'orientamento teso ad escludere l'iniziativa parlamentare in materia di spesa²⁴⁹, fu deciso di consentirla a fronte della garanzia dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa. Ciò, sulla scorta dell'opinione secondo cui il «disconoscimento [dell'iniziativa parlamentare di spesa] non avrebbe giovato certamente alla stabilità politica»²⁵⁰.

In particolare, nella seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente, durante la seduta del 24 ottobre 1946, se Mortati ed Einaudi furono concordi sull'esito della Commissione economica, Vanoni – nella qualità di fermo propugnatore dell'introduzione del pareggio di bilancio - propose addirittura di limitare l'iniziativa del governo, influenzabile dal parlamento nel disporre nuove spese.

La sintesi del dibattito fu proposta da Bozzi, con la costituzionalizzazione dell'art. 43, comma 3, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, che disponeva come «nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse»²⁵¹.

3.2. Il superamento fattuale della teoria della natura meramente formale della decisione di bilancio

Dunque, in Assemblea costituente, nella seduta del 17 ottobre 1947, si deliberò l'originario art. 81 Cost., da un lato, con l'applicazione, sia al governo che al parlamento, del divieto di introduzione di nuove e maggiori

²⁴⁷ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 94. Secondo S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, il capovolgimento è l'effetto di quanto chiarito da Einaudi, secondo cui «l'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle».

²⁴⁸ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 93; S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, sul punto afferma testualmente come l'art. 81 Cost. sia proprio *indice* «del capovolgimento dei rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo», pur non essendone la causa. Ciò, comunque, non avrebbe limitato l'interesse generale per la decisione di bilancio perché «è sempre interessante per i parlamentari, forse più di prima, conoscere i criteri con i quali il Governo provvederà alla realizzazione dei programmi già autorizzati da singole leggi sostanziali»; stessa considerazione in V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969.

²⁴⁹ G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985; per una disamina molto approfondita delle diverse teorie che negano ovvero ammettono il potere emendativo delle Camere alla legge di bilancio, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969; S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, ricorda sinteticamente come, «poiché, di fatto, gli emendamenti al bilancio avvengono anche nei Paesi che, come l'Italia, accettano la natura formale della legge di bilancio, occorre precisare che gli emendamenti stessi: a) possono considerarsi un atto del potere legislativo, se si ammette la natura sostanziale della legge di bilancio; b) debbono considerarsi un atto del Governo inteso ad apportare le modifiche richieste dal Parlamento per approvare il bilancio, se si ammette la natura formale della legge stessa».

²⁵⁰ S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, ricorda come l'esito del disconoscimento del potere emendativo al Parlamento sarebbe il seguente: «o si obbligherebbe il Governo a dimettersi anche a seguito di un emendamento di poco conto ovvero si costringerebbe il Parlamento ad accettare o rigettare in blocco il bilancio predisposto dal Governo».

²⁵¹ Lo ricorda S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, il quale precisa però che la norma, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, non poteva - «pur avendo un innegabile valore tecnico», perché rispondente «ad una esigenza di saggia amministrazione per salvaguardare il pareggio del bilancio che dovrebbe essere la mèta di ogni governo, almeno in tempi normali, o, quanto meno, per non aggravare il disavanzo iniziale» - di certo essere vincolante per il legislatore «perché nel vecchio sistema costituzionale la norma non era di carattere costituzionale e pertanto qualsiasi legge poteva ad essa derogare».

spese e, dall'altro, con l'unificazione delle disposizioni sull'iniziativa di leggi di spesa con quelle sul bilancio²⁵².

Fermo implicitamente²⁵³, dunque, l'oggetto (pareggio annuale) e lo strumento (legge di bilancio *meramente formale*), il dibattito si concentrò esclusivamente sui rapporti tra legislativo ed esecutivo. In particolare, considerato che sotto la vigenza dello Statuto albertino l'iniziativa sul (e la gestione del) *conto* apparteneva al governo, in Assemblea costituente si pose il problema di limitarne l'iniziativa di spesa²⁵⁴.

Dunque, si delinea una decisione di bilancio, nella quale l'iniziativa e la redazione dell'atto spettano esclusivamente al Governo e si riduce il potere dell'assemblea al mero «controllo»²⁵⁵.

In conclusione, è stato rilevato²⁵⁶ che la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio fosse stata messa in ombra già nel dibattito costituente²⁵⁷ per almeno tre motivi: *i*) la teoria, in un sistema a costituzione rigida, non si prestava più allo scopo di limitare le prerogative regie e del governo del monarca nella gestione della finanza pubblica²⁵⁸; *ii*) le fonti sulla produzione, identificando la legge secondo elementi formali, non consentivano più alcuna distinzione costituzionalmente accettabile tra legge meramente formale e *altre* leggi; *iii*) la prassi applicativa, anche immediatamente successiva all'entrata in vigore del testo costituzionale, esitava leggi di bilancio (di fatto) *sostanziali*²⁵⁹, contenendo capitoli di spesa sganciati da leggi di spesa e i c.d. fondi globali, cioè accantonamenti senza specifica destinazione²⁶⁰.

²⁵² E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 95; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 215-217.

²⁵³ Si dichiara fossero *fermi* questi due punti perché appartenenti alla teorica maggioritaria. Il fatto, poi, che non fossero stati accolti espressamente nel testo costituzionale, come si afferma nel presente lavoro, dipese non solo dalla presenza in Assemblea costituente di punti di vista diversi, ma anche dall'esigenza di non *ipotecare il futuro* con la scelta di strumenti o teorie economiche che potessero imbrigliare il legislatore nella gestione dell'economia nazionale.

²⁵⁴ Il che dovrebbe trarsi [E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, pp. 96-97; V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 218 ss.] dal riferimento della norma costituzionale ai "bilanci" (al plurale), piuttosto che al "bilancio" (al singolare). Il plurale, in particolare, dovrebbe far pensare all'opportunità, perorata da Ruini sin dalla Commissione dei 75, di interrompere la prassi pre-costituzionale di «affastellare provvedimenti finanziari (detti *omnibus*) sia tributari che di spesa, nel medesimo momento dell'approvazione del bilancio», così da costituzionalizzare una decisione di bilancio, inidonea di per sé, sia giuridicamente che politicamente, a modificare la disciplina sostanziale, e di stabilizzare la consuetudine di approvare più disegni di legge relativi, ciascuno, a uno stato di previsione di un ministero, in modo che la variazione delle voci di spesa, da parte del governo, potesse essere effettuata all'interno di ogni singolo stato di previsione. Sempre in tal senso, addirittura, vi fu chi tentò di responsabilizzare il Parlamento con l'introduzione di un *quorum* approvativo del bilancio di due terzi, unitamente a meccanismi più stringenti di copertura. De Vita dovette ritirare il relativo emendamento sostitutivo dell'art. 77 del progetto di Costituzione, a seguito delle obiezioni di Corbino, giusto il maggiore rigore del progetto di articolo già presentato e secondo il quale si prevedeva la contestualità di approvazione della disposizione di spesa e dei mezzi di finanziamento.

²⁵⁵ A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., p. 8; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, Cedam, 2021, p. 154.

²⁵⁶ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 11.

²⁵⁷ Secondo A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 7, la consapevolezza del superamento della teoria della legge meramente formale fu esito del dibattito successivo all'entrata in vigore della norma. In Assemblea costituente non si pervenne a questa consapevolezza perché la «discussione (...) risentì della vischiosità che talvolta impedisce di aver consapevolezza di come certe categorie, certi concetti siano ormai inadeguati perché superati dalla evoluzione della realtà».

²⁵⁸ A.Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, cit., 2010, p. 349; Id., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 8.

²⁵⁹ S.Bartole, *Art. 81*, cit., 1979, p. 245 ss.

²⁶⁰ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 11.

4. Dal limite contenutistico del pareggio a quello procedurale dell'equilibrio

Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino alla legge 1 marzo 1964, n. 62, non si ebbero interventi normativi sulla decisione di bilancio, nonostante le modalità del suo esame e della sua approvazione siano state ripetutamente oggetto, di numerosi studi, dibattiti e proposte di riforma²⁶¹.

La causa del mancato intervento, è stato detto²⁶², può ravvisarsi nell'utilizzo di strumenti dogmatici pre-costituzionali per l'interpretazione dell'originario art. 81 Cost.

Si è anticipato, infatti, che i detti strumenti presupponevano, in particolare, che, dal punto di vista giuridico, l'atto del governo fosse perfetto e differenziato dalla legge di approvazione del parlamento, che poteva condizionarne il peso esclusivamente nella sua efficacia. Dal punto di vista pratico, la decisione di bilancio così strutturata impediva di *guardare oltre* la breve durata dell'esercizio annuale che costituiva il limite temporale invalicabile, anche in punto di equilibrio finanziario.

4.1. La ricerca dell'unità della decisione di bilancio

Tutto il problema del dibattito – teorico, ma dalle fondamentali ricadute pratiche – consistette, dunque, nel rapporto tra leggi pluriennali e bilancio dello Stato – e, dunque, nell'estensione temporale dell'obbligo di indicazione della copertura – che non permetteva di ottenere una sintesi unitaria del quadro finanziario anche in termini comparativi con gli altri esercizi²⁶³.

Da quanto sopra, è comprensibile l'emersione di un'esigenza di unitarietà di indirizzo politico di bilancio, che si sarebbe tradotta in una maggior *flessibilità* che avrebbe allargato sia i fini, che i compiti dello Stato, con l'effetto teorico di marginalizzare il problema della natura della legge di bilancio²⁶⁴.

La dottrina²⁶⁵ è consapevole che l'interpretazione dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. conduceva a esiti «divergenti e anche radicalmente contrastanti, pur con ragionamenti egualmente coerenti». Ciò dipendeva

²⁶¹ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 122-123, cfr. nota 172, evidenzia come gli approfondimenti si siano concentrati «sull'unità o pluralità delle leggi di approvazione del bilancio, sull'ordine da seguire nell'esame delle sue varie parti sulla formazione degli organi interni delle Camere competenti a compiere l'esame preliminare di esso, e sulle regole procedurali interne da adottare per la discussione sul bilancio».

²⁶² V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 122 ss.; S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959; G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020; Id., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007; N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 8, secondo il quale «ancora nel 1898 e nel 1917, quando ormai da tempo era avvenuta la svolta parlamentare del nostro sistema, sia Santi Romano che V.E.Orlando parlavano di legge di bilancio come legge di approvazione. Bisogna però riconoscere che entrambi erano poi costretti a prendere atto dei frequenti emendamenti apportati dalle Camere al bilancio e, nell'intento di spiegare il fenomeno, finivano per aderire su un piano prevalentemente formale alla nozione in questione: sostenevano, infatti, che dietro questi emendamenti vi fosse in realtà una implicita richiesta al Governo, avanzata dalle Camere, di modificare il suo atto-bilancio, come condizione per poterne ottenere l'approvazione».

²⁶³ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959.

²⁶⁴ M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019.

²⁶⁵ S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, già si avvede che il problema, stante il divieto di stabilire con il bilancio nuove spese che non trovino supporto nella legislazione di spesa, si manifesta soprattutto in relazione alle spese che «contengono un margine più o meno notevole di discrezionalità (...) circa la loro effettiva erogazione», ivi comprese quelle pluriennali. La dottrina appena citata, però, a differenza di quella *estensiva*, risolveva il problema con un secco divieto, sulla scorta del fatto che «l'aumento di stanziamento equivale ad un'attribuzione di maggiori poteri al Governo, il quale avvalendosi della discrezionalità insita nella natura di queste spese e sancita da una disposizione legislativa sostanziale, si vede autorizzato a spendere entro i nuovi limiti. Con l'ulteriore somma messa a disposizione del potere

soprattutto dai «punti di partenza», dalle esigenze e dagli scopi da raggiungere, in una materia in cui gli esiti teorici hanno sempre avuto un impatto rilevante²⁶⁶.

4.2. Le tesi restrittiva, intermedia ed estensiva

Le tesi che alimentarono il dibattito²⁶⁷ possono essere sintetizzate in una tesi c.d. *restrittiva*, una c.d. *intermedia* e una c.d. *estensiva*.

Quanto alla prima, presupponeva che le spese «nuove» e «maggiori» non potessero alterare *in peius*, nell'esercizio in corso, l'equilibrio di bilancio approvato, dando luogo, in caso di pareggio, a un disavanzo in corso d'esercizio, o, in caso di disavanzo, a un suo peggioramento.

Dunque, le spese a carattere pluriennale – relative a (e con impatto finanziario su) esercizi successivi a quello del bilancio approvato – non avevano alcun rilievo (per la rigorosa applicazione del principio di annualità) sull'esercizio in corso, perché non avrebbero potuto alterare un equilibrio di bilancio che non esisteva ancora, cioè quello dell'esercizio successivo²⁶⁸.

Dal punto di vista pratico, all'eccessivo *irrigidimento* della decisione di bilancio corrispondeva la mancanza di controllo della spesa (degli esercizi successivi a quello deliberato dal Parlamento) e la prevalenza dell'iniziativa di spesa parlamentare che, con allocazioni pluriennali, avrebbe potuto *consumare* ogni risorsa finanziaria futura a disposizione del Governo per l'attuazione dell'indirizzo politico di bilancio²⁶⁹.

Quanto alla tesi c.d. *intermedia* sosteneva di anticipare, alla data di presentazione del bilancio di previsione ad iniziativa del Governo - con una modifica dei regolamenti delle Camere - il *dies a quo* del divieto di intervenire *in peius* sull'equilibrio di bilancio con l'iniziativa parlamentare di spesa.

La tesi però non avrebbe potuto, da un punto di vista giuridico, eliminare il rischio che l'Esecutivo modificasse, fino all'approvazione, il disegno di legge, e che il Parlamento spostasse agli esercizi successivi le spese senza obbligo di relativa copertura. Inoltre, da un punto di vista pratico, la tesi non avrebbe condotto a una limitazione del potere di spesa parlamentare irrigidendo l'iniziativa governativa²⁷⁰.

Quanto alla tesi c.d. *estensiva*, diversamente dalla prima, sosteneva che le spese a carattere pluriennale – e, dunque, relative ad esercizi successivi a quello del bilancio già approvato – dovessero essere oggetto dell'obbligo di copertura stabilito dall'art. 81 Cost.

Anche questa tesi, però, avrebbe esitato una *rigidità* irragionevole della decisione di bilancio. Infatti, richiedendo un aumento delle entrate per ogni aumento di spesa (obbligo di indicazione di copertura su ogni

esecutivo si viene a modificare l'originario oggetto della spesa, ampliandolo, e pertanto non si può più ritenere sufficiente la vecchia legge sostanziale, ma ne occorre un'altra che la modifichi per legittimare l'ulteriore aumento di stanziamento.»; per, l'altra tesi, affermatasi successivamente, V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969.

²⁶⁶ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 34.

²⁶⁷ Il dibattito relativo all'esigenza, come ricorda Brancasi, 2012, p. 11, di attribuire maggiore elasticità al bilancio dello Stato, non si rivolgeva tanto alla «possibilità di disporre in tale sede di sufficienti margini decisionali nel determinare il livello di spesa pubblica», quanto al «modo in cui assicurare questa elasticità» con contestuale soluzione dei rapporti tra il Parlamento e il Governo.

²⁶⁸ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 54 ss.; A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 11

²⁶⁹ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 56 ss.; E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., p. 99 ss.

²⁷⁰ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 70 ss.

legge che comporti un aumento della spesa), non avrebbe risolto il problema della visione, anche comparativa, di insieme della finanza pubblica²⁷¹, di fatto trasformando il pareggio di bilancio, inteso in senso contenutistico, in un obbligo giuridico, piuttosto che in un obiettivo politico.

4.3. La pluriannualità e il pareggio come obiettivo politico

Il superamento di queste problematiche sarebbe dipeso dalla soluzione di due esigenze: da un lato, quella di scalfire, seppur non dal punto di vista contabile, il classico principio dell'annualità e, dall'altro, quella di *qualificare* il pareggio di bilancio non un *obbligo giuridico* (pareggio in senso sostanziale), bensì la risultante di un *indirizzo politico* (equilibrio di bilancio).

Quanto alla prima esigenza, l'affermazione di una pluriannualità della finanza pubblica era necessitata, da un punto di vista pratico, dal mutamento «della gestione finanziaria dello Stato²⁷², per effetto, da un lato, della crescente incidenza degli oneri incompressibili relativi all'ordinario funzionamento dell'amministrazione, [e] dall'altro lato, dell'accentuata tendenza a porre in essere una politica di spesa pluriennale»²⁷³.

Peraltro, il superamento del principio dell'annualità, almeno da un punto di vista programmatico, consentendo di «allargare lo sguardo a orizzonti più vasti, onde coglierne i fattori determinanti, le connessioni e la sostanziale continuità»²⁷⁴, avrebbe restituito ai bilanci la natura di *documenti finanziari*, capaci di rivestire un'«espressione centrale, unitaria e culminante dell'indirizzo politico» di bilancio²⁷⁵.

Il superamento del principio pareggio-*obbligo giuridico* con il principio dell'*equilibrio-obiettivo politico*, avrebbe consentito di concedere *spazio politico* alla decisione di bilancio, evitando di considerare immutabile il disavanzo ereditato dal passato. Il pareggio *sostanziale*, infatti, non rappresenterebbe né un «valore

²⁷¹ Infatti, quanto a quest'ultimo punto, «il pareggio di bilancio non sarebbe più solo un obiettivo possibile in relazione ad adeguate scelte di politica finanziaria, rimesse alla discrezionalità del Governo e del Parlamento: ma rappresenterebbe il risultato automatico di un di un meccanismo giuridico costituzionalmente garantito» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 440].

²⁷² Infatti, «la realtà dell'economia e della finanza pubblica non soffre del resto riduzioni in uno schema temporale annuale, qual è quello del bilancio, ma si presenta in effetti in sostanziale continuità» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 105], e «non sembra logico ammettere che il costituente abbia voluto limitare la copertura all'esercizio in corso senza preoccuparsi dell'onere cui saranno sottoposti i futuri bilanci» [S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959].

²⁷³ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 106. D'altronde, G.Stammati, in (voce) *Finanza (amministrazione della)*, cit., 1968, ebbe ad affermare, sul punto, come «sotto lo stimolo [anche de] le esigenze popolari, il mutamento dei bisogni e dei consumi, il clima dell'opinione pubblica, la finanza pubblica in Italia è venuta via via espandendo la sua sfera d'azione e le sue strutture, attraverso un processo di trasformazioni continuo, in cui si innestano i grandi interventi riformatori del Cavour, del Sella, del Vanoni (per non parlare che dei maggiori). Ma è soprattutto sotto la spinta dei grandi movimenti di pensiero, che hanno caratterizzato nell'ultimo trentennio gli studi finanziari che, in Italia come del resto in tutti gli altri Paesi evoluti del mondo occidentale, l'azione e le strutture della finanza pubblica hanno subito una profonda trasformazione. Il passaggio, compiutosi negli ultimi decenni, da una finanza intesa come attività diretta a distribuire tra impieghi pubblici e impieghi privati un dato reddito globale, ad una finanza intesa principalmente come azione stabilizzatrice e compensatrice, influente sul volume del reddito nazionale e sulla sua distribuzione, spiega non soltanto la progressiva espansione dei prelievi e delle spese pubbliche in termini quantitativi (nel 1914 il settore pubblico assorbiva in Italia non più del tredici-quattordici per cento del reddito nazionale, laddove oggi il prelievo di tale settore supera il quaranta per cento del reddito stesso), ma spiega altresì i profondi mutamenti intervenuti nel prelievo e nella spesa pubblica in termini qualitativi, cioè i profondi mutamenti subiti dalla loro composizione».

²⁷⁴ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 101.

²⁷⁵ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 135.

assoluto», né l'«ottimo», tanto più che le dottrine economiche ne negano o relativizzano il valore, propugnando una finanza anticongiunturale o anticiclica²⁷⁶.

L'adesione a questo tipo di finanza non sarebbe stata impedita dalla Costituzione. Infatti, essa non solo non menzionava espressamente il principio del pareggio, ma era chiaro già in Assemblea Costituente che la decisione di bilancio prescindesse da un obbligo giuridico al pareggio. È stato rilevato²⁷⁷ infatti, che detto principio è stato sempre considerato un fatto di natura politica, investendo la responsabilità, appunto politica, dei titolari della decisione di bilancio, Governo e Parlamento.

Così, anche in questo caso, come per il superamento del principio dell'annualità, sarebbe emerso un indirizzo politico capace di esprimere le preminenti decisioni economico-finanziarie, facendo del bilancio il «documento politico per eccellenza»²⁷⁸.

Il bilancio, infatti, se inteso come «principale strumento» della politica, e non come mero «*riflesso in cifre* di una politica»²⁷⁹, avrebbe comportato il rifiuto di interpretare l'art. 81 Cost. come «una semplice garanzia di non peggioramento del rapporto fra entrata e spesa nel singolo bilancio approvato», e il conseguente inserimento della legislazione di spesa pluriennale in una complessiva e univoca decisione di bilancio. In questa, infatti, si esprimono «le vere o le più rilevanti scelte politico-finanziarie, destinate a riflettersi anche per lungo tempo sull'impostazione dei bilanci»²⁸⁰.

5. Il bilancio come «legge a contenuto tipico e a competenza limitata»

Con lo scritto di Onida del 1963²⁸¹, precedente all'edizione definitiva del 1969, e la sentenza n. 1 del 1966 della Corte Costituzionale, si capovolse l'interpretazione tradizionale del quarto comma dell'art. 81 Cost.²⁸².

Se, come si è detto, per le interpretazioni tradizionali (*estensiva* e *restrittiva*), l'obbligo di individuazione dei mezzi di copertura delle spese doveva necessariamente precedere quello della precisazione della loro entità, con l'affermarsi della nuova interpretazione, sarebbe stato l'obbligo di precisare le spese a prevalere sull'indicazione delle risorse per farvi fronte²⁸³.

²⁷⁶ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 442 ss., infatti, presuppone la considerazione, con dovizia di dati (su cui cfr. p. 442, nota 7), che nel nostro Paese «il disavanzo di bilancio appare come un fenomeno non sporadico, ma ricorrente con la massima frequenza, ed anzi da molti anni costante»

²⁷⁷ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 450-451; da ult., conferma questo punto, G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 13; Id., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007; Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011.

²⁷⁸ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 142. La tesi si trova precedentemente in S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*.

²⁷⁹ S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), 1959, *passim*. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 143

²⁸⁰ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 148

²⁸¹ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1963.

²⁸² E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, cit., 1985, p. 107

²⁸³ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 458, rileva come si introduca, nella seconda metà degli anni Sessanta, in nome della flessibilità, il principio «più semplice e più generale ed egualmente valido quale che sia l'orientamento di politica economica e finanziaria che si ritenga preferibile», secondo cui «nel proporre e nel deliberare una spesa, non può prescindere dall'esame del problema - necessariamente legato alla spesa - dei mezzi finanziari necessari per affrontarla, inquadrando quindi il singolo provvedimento nella visione generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, delle necessità che si deve soddisfare, dei mezzi di cui concretamente si dispone. Questa valutazione dei mezzi (...) dovrà muovere in ogni caso [e indipendentemente dal pareggio] da una visione contestuale e da una

Questa inversione, come si vedrà, senza l'indicazione di un *limite* finanziario del potere di spesa e la soluzione dei rapporti Parlamento-Governo, avrebbe dato inizio al problema della spesa storica *incrementale*. Si sappia, comunque, sin d'ora, che la teoria del bilancio come «legge a contenuto tipico e a competenza limitata», esito del tentativo programmatico, introdusse un importantissimo principio: quello dell'unitarietà della finanza pubblica.

La teoria, criticando la configurazione del bilancio «come un mero prospetto contabile che riflette e *deve* riflettere sempre e solo la meccanica applicazione della legislazione preesistente»²⁸⁴, pervenne a una nozione di bilancio come «almeno in parte, anche il frutto di una politica»²⁸⁵.

5.1. Il bilancio come decisione politica

Rendere *politica* la decisione di bilancio avrebbe necessitato il suo inserimento in un circuito *coordinato* con le leggi di spesa, e una precisazione sull'obbligo di copertura sia delle spese da effettuarsi nell'esercizio sia, e soprattutto, di quelle pluriennali.

Per creare questo circuito: *i)* si riconosce la *ratio* del terzo comma dell'originario art. 81 Cost di vietare di stanziare spese prive di riscontro in norme *sostanziali*²⁸⁶; *ii)* si afferma che la norma, ferme restando le spese «obbligatorie», cioè non modificabili né sull'*an*, né sul *quantum*²⁸⁷, «doveva riferirsi al contenuto *eventuale* della legge di bilancio, vietando di conseguenza l'inserimento di spese *nuove* che non trova[ssero] titolo nell'ordinamento vigente»; *iii)* si qualifica *nuova* quella spesa che non avrebbe trovato riscontro nel «complesso della normativa «sostanziale» preesistente» e *iv)* si impone il divieto di cui sopra sia direttamente al Parlamento, in sede di approvazione della legge di bilancio, che indirettamente al Governo con il divieto di inclusione, nel disegno di legge, di nuove spese²⁸⁸.

Dalla teoria di cui sopra, discendono una serie di conseguenze. Innanzitutto, rispetto alla tesi estensiva - che qualificava come *sostanziale* esclusivamente la legislazione di spesa, nella quale fosse indicato l'*ammontare* delle risorse da impiegare - la nuova tesi include nell'ordinamento *sostanziale* anche quella legislazione di spesa che non ne predeterminava l'ammontare, sì da consentirne la determinazione in sede di approvazione della decisione di bilancio²⁸⁹.

comparazione tra l'utilità della spesa e le conseguenze finanziarie di essa: ciò è quanto occorre, ed è quanto basta, perché sia soddisfatta l'esigenza che sta alla base della norma costituzionale».

²⁸⁴ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 472.

²⁸⁵ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 475.

²⁸⁶ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 631, secondo cui ciò trovava fondamento nella norma costituzionale, perché è «nei limiti intrinseci alla natura stessa della legge di bilancio, nel suo contenuto «necessario»», consistente «nell'attuare la distribuzione per l'esercizio finanziario, dei fondi dello Stato fra le varie destinazioni consentite o imposte dall'ordinamento in vigore», il divieto di modificazione dell'ordinamento giuridico, quanto alle nuove entrate e spese.

²⁸⁷ Ove l'*obbligatorietà* è «questione di interpretazione della legge di spesa» [V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 718], anche se essa dovesse prevedere una spesa pluriennale [V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 730]

²⁸⁸ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 638 ss.

²⁸⁹ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 702. Secondo l'autorevole dottrina, dunque, «il bilancio (...) se è la sede in cui si provvede, con visione globale, alla distribuzione dei fondi tra le varie destinazioni possibili o doverose in base all'ordinamento vigente, e in cui quindi si decide circa l'opportunità e l'entità delle spese che non risultano vincolate dalla legislazione preesistente, non è sede propria e idonea - conformemente al suo significato storico e data la sua caratteristica di globalità - per rivedere precedenti deliberazioni legislative che attengono a spese o

Altra conseguenza della teoria è il superamento del problema della *rigidità* o *elasticità* del bilancio.

Infatti, ampliato il contenuto della legislazione sostanziale, il terzo comma dell'art. 81 Cost. non avrebbe più condizionato l'ammissibilità e l'operatività delle norme che non prevedessero un preciso ammontare o che lo prevedessero in maniera indeterminata²⁹⁰.

Sul sistema delle fonti, poi, la pratica attuazione della teoria avrebbe comportato di poter stabilire una spesa, al di fuori della legge di bilancio, a mezzo di un atto subordinato alla legge, stante la mancanza di una riserva di legge in materia²⁹¹.

Fissati i presupposti della funzione del bilancio; precisatane la natura a «contenuto tipico e a competenza limitata», e stabilitone il contenuto per differenza tra la spesa che è *nuova e maggiore* e quella che non lo è, rispetto all'ordinamento preesistente alla legge di bilancio - specifico o meno che sia nel determinare l'ammontare delle spese – la teoria attribuisce alla decisione politica «libertà di scelta, in sede di bilancio, nello stabilire la destinazione e l'entità dei singoli stanziamenti, che sarà tanto più ampia, quanto meno sia specifica nel titolo «sostanziale»²⁹².

5.2. La necessità del quadro unitario di finanza pubblica

Questa costruzione, però, sarebbe monca e tacciabile di sollecitare una irresponsabilità nella decisione di spesa se non prevedesse, proprio sotto l'influenza del tentativo programmatico degli anni sessanta, la contestualità della determinazione della spesa e del reperimento dei mezzi per farvi fronte e, dunque, la creazione di un «quadro di una visione coordinata e globale della spesa pubblica», ritenuto necessario in forza del quarto comma dell'originario art. 81 Cost. e dell'obbligo di copertura che esso impone²⁹³.

comportano spese, né per deliberare nuove erogazioni o nuove attività non contemplate dall'ordinamento preesistente» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 648]. Ciò, autorizzava anche a confermare «anche il principio relativo alla subordinazione della legge di bilancio alle leggi preesistenti» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 654] che, però, non devono «necessariamente precisare anche l'entità» della spesa, potendo invece consentirne «una maggiore o minore elasticità nella determinazione annuale, in sede di bilancio» o ancora «lasciare che sia la legge di bilancio a stabilire in concreto se nel singolo esercizio debbano essere assegnati fondi per gli scopi previsti dalla legge di spesa, e a fissarne l'entità» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 659].

²⁹⁰ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 669.

²⁹¹ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 676.

²⁹² V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 660. Così, «la gamma delle concrete configurazioni del rapporto [tra legge di bilancio e leggi di spesa «sostanziali»] può variare entro due limiti estremi. Da un lato (...) la legge di bilancio non può mai sostituirsi totalmente alla normativa «sostanziale» di spesa, che, generica o specifica, dove però deve sempre sussistere come *prius* logico delle statuizioni di bilancio. Dall'altro lato, (...) la normativa «sostanziale», anche quando si spinge (...) fino a determinare ogni elemento della spesa (obblighi di erogarla, oggetto, tempo, entità) (...) non può sostituirsi al bilancio], nel senso che la concreta erogazione dei fondi non può avvenire indipendentemente dall'esistenza del corrispondente stanziamento nel bilancio. Ma, entro questi due limiti estremi, ogni ipotesi è legittimamente realizzabile» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 679].

²⁹³ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 750 ss. D'altronde, «se ogni anno, in sede di deliberazione del bilancio, fosse possibile compiere con totale libertà un'opera di «dimensionamento» di tutte le spese, in rapporto alle entrate disponibili, nel quadro di quella visione unitaria, che, per sua natura, il bilancio rappresenta, non avrebbe senso esigere che tale inquadramento della spesa, e il confronto fra questa e le risorse disponibili, avesse anticipatamente, con riguardo ad ogni singola spesa, in sede di deliberazione della relativa legge «sostanziale». Tale esigenza si manifesta, invece, in forza dell'art. 81⁴ Cost. ed in connessione con la sua *ratio*, in quanto quest'opera di inquadramento e dimensionamento della spesa non sia possibile in sede di bilancio, e quindi nella sola misura in cui essa è preclusa dagli effetti vincolanti che (...) le leggi di spesa *possono* (ma non necessariamente *debbono*) esplicitare nei confronti del bilancio. Il problema della copertura va allora risolto in sede di deliberazione della legge di spesa, proprio perché non vi è più la possibilità di stabilire liberamente un equilibrio in sede di bilancio, dato che in quest'ultimo tali spese «obbligatorie» dovranno necessariamente trovar posto, nella misura determinata dalla legge di spesa medesima».

È proprio tale obbligo l'ultimo tassello della teoria. Non potendo essere risolto con accantonamenti generici cui attingere in sede di bilancio²⁹⁴, la teoria sollecita che «ogni delibera di nuova spesa non [sia assunta] isolatamente, per sé stante, (...) bensì inquadrandola in una visione complessiva degli oneri e delle risorse»²⁹⁵. Con questo criterio, si sollecita la creazione di strumenti previsionali e programmatici che possano garantire un certo grado di attendibilità e verificabilità²⁹⁶, sì da diventare «punto di riferimento (*dinamico*) dell'intera programmazione della spesa pubblica»²⁹⁷.

Si disegna così un sistema in cui la programmazione²⁹⁸ avrebbe dovuto dettare le linee economico-finanziarie della spesa attraverso una serie di programmi, da realizzarsi attraverso le leggi di spesa, la cui cornice annuale sarebbe stata la decisione di bilancio. La teoria sposta, dunque, l'asse della decisione sul parlamento e sulla legislazione di spesa, lasciando al governo, con l'iniziativa sul bilancio, la «capacità di integrare, o stabilire, secondo una visione d'insieme, le grandezze finanziarie»²⁹⁹. Diventa imprescindibile la fissazione di un obiettivo generale che, all'atto dell'approvazione parlamentare, avrebbe dovuto essere mantenuto (e ciò, nonostante l'emendabilità del disegno di legge), pena «la non corrispondenza fra il piano del governo, e quello licenziato dal parlamento, e dunque la rottura di un equilibrio politico»³⁰⁰.

In conclusione, la teoria, pur avendo avuto, tra gli altri, il merito di inserire la necessità programmatica o, comunque, la singola spesa in un quadro sistematico e unitario della finanza pubblica, tralascia, o comunque,

²⁹⁴ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 818 ss. Ciò in quanto perché «verrebbe a mancare quell'elemento essenziale di responsabilizzazione delle delibere di spesa che consiste nella necessità di inquadrarle non solo entro un limite quantitativo generico, ma in una coordinata visione delle priorità tra i diversi scopi perseguibili» [V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, pp. 798 ss.] e se anche si producessero leggi di spesa fuori da siffatta visione generale, occorrerebbe ritornare alla *ratio* responsabilizzante dell'art. 81, quarto comma, Cost., inserendo detta spesa all'interno di un quadro complessivo di oneri e risorse.

²⁹⁵ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969, p. 805

²⁹⁶ Questo è quanto statuito nella sentenza n. 1 del 1966 della Corte Costituzionale. Allo stesso modo, la sentenza n. 22 del 1968, ha affermato che la previsione di maggiori entrate può essere usata per la copertura di spese future «tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese».

²⁹⁷ La programmazione, in particolare, avrebbe dovuto contenere, oltre alle «previsioni circa lo sviluppo «naturale» dei fattori (entrate e spese) già esistenti, [anche] l'enunciazione di una politica, cioè delle scelte che si effettuano in ordine all'entità della spesa, al suo rapporto con l'entrata, alla distribuzione della spesa fra i vari settori d'impiego, alla scelta delle forme di reperimento dei mezzi finanziari (...): tutto ciò nel quadro di un disegno di politica economica che tenga conto di tutte le variabili del sistema economico, degli obiettivi che si vogliono raggiungere, degli strumenti anche non finanziari mediante i quali li si vuole raggiungere» [Onida, 1969, pp. 818 ss.].

²⁹⁸ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 830. Sempre la teoria in commento chiarisce che programmare la spesa pubblica vuol dire «rispondere a due esigenze in qualche modo opposte, pur se complementari: da un lato un'esigenza di (almeno relativa) stabilità delle scelte [con] una legislazione di spesa pluriennale; dall'altro lato un'esigenza di flessibilità, onde assicurare un continuo adeguamento delle previsioni alla realtà, e delle scelte alle situazioni ed alle esigenze sopravvenute, pur nel quadro di un indirizzo dotato di una certa stabilità» [Onida, 1969, p. 830]. Sulla programmazione, cfr. A.Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1963; P.Barile, *Aspetti giuridici del «Progetto di programma economico 1965-69»*, in *Dir.ec.*, 1965; R.Onofri, *Programmazione e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1970; M.Carabba, *Un ventennio di programmazione: 1954-1974*, Bari, Laterza, 1977; S.Andriani-P.Barcellona (a cura di), *Sulla programmazione: una parola-chiave della politica italiana*, Bari, De Donato, 1981; M.T.Salvemini, *La programmazione pluriennale della spesa pubblica*, in A.Tramontana (a cura di), *La riforma del bilancio dello Stato*, Rimini, Maggioli, 1982; G.Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia: origine e analisi di una riforma*, Padova, Cedam, 1983.

²⁹⁹ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 108.

³⁰⁰ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 108.

non risolve il problema di *come* vincolare il parlamento a determinare una spesa che non impedisca al governo di avere quel margine *eventuale* con il quale realizzare l'indirizzo politico³⁰¹.

Nonostante quanto sopra, risultano comunque chiarificati i rapporti tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio. In questo sistema interpretativo, infatti, il Governo avrebbe ottenuto, con la riserva di iniziativa, un margine di discrezionalità, seppur nei limiti dell'equilibrio fissato dalle Camere³⁰².

6. La ricerca del vincolo “esterno” per contenere la spesa pubblica

L'espansione della spesa pubblica, dovuta allo sviluppo dello Stato sociale e al necessario intervento pubblico dello Stato nell'economia, non venne sostenuta da un'auspicata crescita, anche in ragione dell'abbandono degli accordi di Bretton Woods del 1971 e della crisi petrolifera del 1973.

Dal punto di vista interno, in particolare, il fin troppo noto fallimento della stagione programmatoria³⁰³ fece prendere atto, verso la fine degli anni '70, dell'altrettanto fallimentare tentativo «di rivedere le modalità della spesa attraverso la sola interpretazione evolutiva dell'articolo 81 della Costituzione»³⁰⁴.

Nonostante, infatti, l'attraversamento della fase «più matura» della programmazione economica della fine degli anni Sessanta³⁰⁵, sulla spinta dell'*affaire* dei residui passivi che condussero a frizioni nel rapporto tra Parlamento e Governo³⁰⁶, ci si rese conto della necessità di «svincolare l'atto di bilancio da taluni impacci che gli impedi[vano] di divenire uno strumento reale della programmazione»³⁰⁷. Ma, le energie riformatrici, per essere liberate, avrebbero dovuto attendere il 1978.

³⁰¹ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 109, che evidenzia come, se il fine della decisione di bilancio è quello di licenziare un atto che, con l'iniziativa del governo e tenendo conto della situazione economica generale, promuova un indirizzo politico che debba essere verificato dalle minoranze e confermato dalla maggioranza, manca alla teoria appena analizzata l'affinamento procedurale del rapporto governo-parlamento. Infatti, «il potere di spesa, ricondotto da questa dottrina sotto la titolarità del parlamento, risulta delimitato da una competenza di aggiornamento e aggiustamento di cui è titolare il governo».

³⁰² G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 14.

³⁰³ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 143, secondo il quale non c'erano le condizioni per pervenire alla deliberazione di un bilancio pluriennale, inteso come documento giuridico. Infatti, «il bilancio annuale, pensato come la sede della reazione pubblica agli andamenti distorsivi dell'economia, mediante la correzione anticongiunturale degli impegni finanziari portati dalla legislazione, rimarrà ancora, in gran parte vincolato dalla legislazione di spesa. Tanto più che il secondo programma economico ('71-'75) resterà solo un progetto, e non verrà mai approvato dal governo, né esaminato dal parlamento, e il quadro di riferimento formulato dagli uffici della programmazione delimiterà sempre più l'ambito delle previsioni, prima al medio periodo (aggiornamento del '73), e poi assumerà una dimensione annuale (piano per il 1973, direttive di politica economica per il 1974)». Sul punto, cfr. anche M. Carabba, *Un ventennio di programmazione: 1954-1974*, cit., 1977.

³⁰⁴ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 156.

³⁰⁵ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 139.

³⁰⁶ Il Parlamento, all'esito della presentazione dei risultati dell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica del 1969 ad opera della V Commissione Bilancio e Partecipazioni, prende atto dell'entità e delle ragioni che producono i residui passivi, stanziamenti inevasi disposti dal bilancio e non liberati come flussi di cassa, accusa la tesoreria di ritardare sia il reperimento delle entrate mediante indebitamento sia l'effettuazione delle spese attraverso un rallentamento delle procedure. Il Governo, dal canto suo, e in particolare l'allora ministro del tesoro, presentò nello stesso anno proprio sull'argomento il lavoro prodotto da una commissione istituita nel 1966, all'interno del ministero («Libro bianco sui residui del bilancio dello Stato») nel quale fu precisato come né la ragioneria né la tesoreria potevano risolvere la questione nell'ambito di un bilancio di competenza che lasciava poco spazio alla manovrabilità della spesa.

³⁰⁷ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 138

D'altronde, era dal 1966 che venivano promossi studi, indagini e riflessioni sulla spesa pubblica³⁰⁸, che stimolavano una maggiore *elasticità* istituzionale, che consentisse ai tre strumenti della decisione di bilancio di essere orientati in un quadro di insieme³⁰⁹. Insomma, si avvertiva l'esigenza di rivedere, «nella loro natura e contenuti giuridici»³¹⁰, tutte e tre le categorie di atti relativi alla decisione di bilancio per ottenere una sede di indirizzo politico che attuasse eventuali manovre anticongiunturali³¹¹.

6.1. La mancanza del piano pluriennale

Nonostante questa esigenza, mancava un piano pluriennale in senso giuridico, contenente precise previsioni sulle spese e sulle entrate. Il legislatore, infatti, riconfermò il modello degli anni '50 e '60, per la mancanza di uno strumento giuridico attraverso il quale variare le spese pluriennali. La nota sentenza n. 1 del 1966 Corte Cost.³¹², in particolare, non consentiva di utilizzare la decisione di bilancio a questo scopo.

Ciò nonostante, si avvertirono alcuni segnali di una svolta *discreta*, ravvisabili nella separazione formale/sostanziale di determinazione della spesa. In particolare, il suo ammontare, indicato nella legislazione sostanziale, venne, per prassi, considerato un dato *formale*, cosicché il concreto stanziamento venne condizionato all'effettivo reperimento, in sede di bilancio, delle risorse sufficienti a farvi fronte.

Già ai tempi, infatti, l'«alea della sottoscrizione» delle operazioni di indebitamento – e dunque la reputazione sui mercati internazionali - costrinse a prediligere la decisione sull'ammontare di massimo disavanzo rispetto alla determinazione delle spese della legislazione sostanziale³¹³.

Dall'imposizione, dunque, delle ragioni delle disponibilità finanziarie sulle istanze particolari, può trarsi non tanto, e non solo, la carenza di un indirizzo politico economico unitario, quanto il concreto atteggiarsi della forma di governo nel periodo, in relazione alla decisione di bilancio.

È stato riferito, sul punto, come, se è vero che ogni politica programmatica di per sé «comporta un difficile equilibrio fra il governo e il parlamento»³¹⁴ e il prevedibile rafforzamento del primo sul secondo, ciò «può

³⁰⁸ Nel 1966 viene istituito il Comitato interparlamentare di studio dei problemi derivanti dall'art. 81 della Costituzione, con la Presidenza dell'on. Paratore, poi sostituito dal sen. Medici che concluse i lavori. Nel 1969, la V Commissione della Camera ha promosso l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica. Nel 1966, l'allora ministero del tesoro ha istituito la Commissione per l'esame dei rapporti tra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e finanziario che ha prodotto, nel 1969, il Libro bianco sui residui del bilancio dello Stato e, nel 1971, il ministro del tesoro ha presentato il Libro Bianco sulla spesa pubblica. A ciò si aggiunga la predisposizione del programma economico nazionale 1971-1975 e la stesura del «Progetto 80» del 1970, che ne costituiva il rapporto preliminare a causa del ministero del bilancio e della programmazione economica.

³⁰⁹ M.Carabba, *Un ventennio di programmazione: 1954-1974*, cit., 1977; G.Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia: origine e analisi di una riforma*, cit., 1983.

³¹⁰ Colarullo, 1985, p. 140.

³¹¹ Come, infatti, ebbe ad affermare Ruffolo, alla seduta del 22 maggio 1969 della V Commissione della Camera in sede di Indagine conoscitiva sui problemi della spesa pubblica, «la manovra del bilancio pubblico, attraverso l'aumento delle spese e la diminuzione delle entrate, diviene lo strumento essenziale di una politica diretta ad attenuare le fluttuazioni e a dominare le vicende della congiuntura. Una politica anticiclica del bilancio implica tuttavia necessariamente una elasticità della massa globale della spesa e dei tributi (...) facendoli variare in relazione, non tanto all'equilibrio interno del bilancio pubblico, quanto all'equilibrio del bilancio economico nazionale» [Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI Commissione, Indagine.... 1971; Colarullo, 1985, p. 143, nota 54].

³¹² E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, pp. 148-149.

³¹³ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 150.

³¹⁴ A.Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 1963, p. 44

essere ragionevolmente compensato dall'introduzione del metodo pianificatorio», con l'esito della «perdita del potere di indirizzo politico del parlamento in cambio di nulla»³¹⁵.

In particolare, la carenza di una procedura di condivisione, valutazione e discussione della situazione economica generale, rafforzò allora l'Esecutivo che, attraverso «le ragioni delle disponibilità finanziarie», fece virare la spesa nelle direzioni ad esso più congeniali. Nonostante il Governo si dimostrasse «incapace di impostare la politica amministrativa lungo linee programmatiche, il parlamento non [riuscì] a rivestire una funzione vicaria, ma si acconci[ò] per gestirne una di co-determinazione, sempre meno di indirizzo e sempre più particolaristica». Così il parlamento venne affetto dalla malattia che aveva colpito da anni il governo: quella di essere «un mediatore settoriale con tendenze allo scoordinamento»³¹⁶.

7. L'elusione dell'art. 81 Cost. con la «legge finanziaria»

Il tentativo riformatore della contabilità e bilancio dello Stato (legge 5 agosto 1978, n. 468) fu indotto dalla presa d'atto, alla fine degli anni Settanta, che le sole interpretazioni evolutive dell'art. 81 Cost. non avrebbero potuto risolvere i problemi della modalità di spesa (rigidità e carenza di controllo del *deficit*).

Lo *shock* petrolifero del 1973, peraltro, aumentò la consapevolezza e fece mutare le prospettive cui la riforma avrebbe dovuto guardare: non più al problema «della gestione delle risorse (...) come indirizzo razionale dello sviluppo e dei margini che esso consente, ma (...) [alla] revisione dei meccanismi che determinano andamenti perversi ed espansioni incontrollate della spesa»³¹⁷.

Si sollecitò³¹⁸, pertanto, una lettura che attribuisse alla riforma una valenza, sia congiunturale che programmatica, che riuscisse ad attuare sia politiche espansive sia restrittive per garantire una risposta immediata e adeguata ai diversi cicli economici³¹⁹.

Questo lavoro riformatore, con le diverse anime che lo caratterizzarono, mise in definitiva luce il problema irrisolto: quello sulla forma di governo. Nonostante le diverse letture del modello da seguire³²⁰, non si arrivò a una soluzione, lasciando così il parlamento e il governo in un rapporto competitivo. Si affermò, infatti, «un'autonoma funzione di indirizzo da parte del governo, soprattutto nella politica economica»³²¹.

Il contrasto tra i due organi fu reso evidente dalle profonde differenze tra il disegno di legge di iniziativa governativa e il testo licenziato dal parlamento³²²: mentre il primo intendeva creare, con la *finanziaria*, una

³¹⁵ A.Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 1963, p. 44; cfr. anche E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 151.

³¹⁶ A.Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 1963, p. 66; Colarullo, 1985, pp. 151-152.

³¹⁷ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 157

³¹⁸ G.Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia: origine e analisi di una riforma*, cit., 1983.

³¹⁹ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 157, spec. nota 4.

³²⁰ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 157, spec. nota 5 per bibliografia.

³²¹ Cfr. E.Cheli, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad.cost.*, n. 2, 1985, p. 347. Così che, come affermato da G.Passalacqua, *Il bilancio dello Stato, un istituto trasformato*, in *Riv.trim.sc.amm.*, n. 1, 1978, «tanto più l'azione dell'esecutivo potrà essere pronta, agile e determinante, quanto più il bilancio è uno strumento maneggevole, intendendosi questa maneggevolezza tanto nelle possibilità di apportare alle poste di bilancio variazioni quantitative intese nel senso dello spostamento di stanziamenti di una destinazione ad un'altra».

³²² E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 156, secondo cui la riforma rappresentò la sintesi dell'anima *consociativa*, caratterizzata da un'idea di *programmazione democratica*, che guardava a una decisione politica partecipata anche dai soggetti istituzionali, con l'attribuzione al parlamento di un «ruolo di «snodo» (...) fra le istanze del governo, e quelle dei soggetti del pluralismo presenti nel paese», e «un ordine particolare di considerazioni

sede unitaria e ricorrente in cui si potessero riconsiderare *con carattere di immediatezza* le decisioni di entrata e di spesa; il secondo entrò nel merito della politica economica, rafforzando notevolmente la valenza programmatica della legge finanziaria.

Il detto istituto, da strumento di aggiornamento e riequilibrio congiunturali, risultò strumento di affermazione di obiettivi di breve e medio termine, «non più solo volto a riconoscere le novità intervenute nel più recente passato, ma teso alla definizione di programmi economici, a cui adeguare le scelte finanziarie annuali e pluriennali»³²³.

Dal punto di vista giuridico, l'introduzione della legge finanziaria rimosse³²⁴, progressivamente, sia il problema della natura della legge di bilancio, sia quello della ripartizione delle competenze di governo e parlamento nella gestione delle risorse, con l'emersione della diversa esigenza del controllo della spesa pubblica³²⁵, e dell'inserimento di un vincolo *tecnico finanziario* alla decisione di bilancio³²⁶.

Dal punto di vista pratico, d'altronde, in seguito al fallimento del tentativo programmatico³²⁷, la legge finanziaria si trasformò prima in «decreto *omnibus*», e poi in «decreto prettamente finanziario»³²⁸, confermando la carenza di un'idea univoca di soluzione alla materia, con un rapporto Parlamento-Governo lontano dall'essere risolto.

In particolare, a partire dalla metà degli anni Settanta, anche a causa della mancata deliberazione della programmazione per il quinquennio '71-'75, e della già ricordata crisi petrolifera del 1973, il governo passò dalla negoziazione della propria iniziativa con il sindacato e le parti sociali, all'esercizio sempre più frequente del potere di decretazione d'urgenza³²⁹. Il risultato fu quello, colpa anche la totale assenza di programmazione, di rendere ancora più frammentata e disorganica la legislazione contrattata *al di fuori* e *al di sopra* del

[circa l']urgenza del governo e controllo delle dinamiche della finanza pubblica, oramai giunta ad un livello grave di deterioramento ed instabilità». Cfr. J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979; L.C. Thurow, *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1980, oltre a M.Salvati, *Il sistema economico italiano: analisi di una critica*, Bologna, Il Mulino, 1975.

³²³ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 160.

³²⁴ Eccezioni, come riportato da M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019, *passim*, e G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 19, sono rappresentate da Livio Paladin che, rigettando la teoria della natura meramente formale del bilancio, ne ravvisa una sostanzialità «capace, cioè, di novare l'ordinamento, pur nei limiti posti dall'originario terzo comma dell'art. 81 Cost.», tanto, anzi da farla divenire centrale nei processi di allocazione e redistribuzione delle risorse pubbliche.

³²⁵ M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019, pp. 21 ss., evidenzia la contestualità tra i fenomeni rilevati e la sparizione di essi dalla manualistica e dalle opere monografiche.

³²⁶ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, pp. 18-19; E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, pp. 160 ss. per una disamina della funzione della legge finanziaria di decisione delle quote annuali delle spese previste nelle leggi pluriennali, di determinazione dell'entità dei fondi speciali e di fissazione del tetto massimo del ricorso all'indebitamento.

³²⁷ A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 14; cfr. E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, *supra*, per la cronologia del fallimento.

³²⁸ L'esperienza ricorda a E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 169, quella del tentativo (fallito anch'esso) di legiferare un bilancio pluriennale che tenesse in giusta considerazione l'andamento economico al di là dell'esercizio finanziario.

³²⁹ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 218, secondo cui si aggravò la crisi della decisione politica con un peggioramento della forza e del valore della fonte legislativa «in termini di provvisorietà e instabilità». La conseguenza fu il prevalere della decretazione d'urgenza e «dell'accordo politico a termine».

parlamento³³⁰. Si confermò, insomma, quanto avveniva già prima della riforma: la perdita del potere di indirizzo politico di bilancio del parlamento in cambio di nulla³³¹.

Nonostante quanto sopra, non può dirsi comunque che l'Esecutivo - per quanto maggiormente protagonista delle «mediazioni» fra i gruppi sociali - ne uscì più forte rispetto al Legislativo. Non di maggiore forza dell'uno o dell'altro si discorse, quanto di maggiore o minore debolezza: nel sistema allora vigente, infatti, la mancanza di un adeguato controllo e verifica macroeconomica, perpetuando la logica incrementale della spesa, evidenziò semmai la mancata affermazione di certezze circa le posizioni di indirizzo-decisione e di responsabilità-controllo³³², che indebolivano i due organi.

7.1. Le proposte per l'inserimento di un vincolo contenutistico

Fu proprio il fallimento del sistema procedurale di co-decisione, come noto, a far emergere proposte «atte a costringere il sistema politico a scelte restrittive, se non addirittura recessive», dovute a «una sfiducia nell'articolazione del sistema istituzionale, accomunato a quello politico nel giudizio di incapacità di porre un freno alla spesa pubblica»³³³.

Non può stupire allora, sull'onda delle teorie di Brennan e Buchanan, e, dunque, della Scuola di *Public Choice*, il ritorno della proposta di inserire dei vincoli *contenutistici* di bilancio nella Costituzione.

Si pensava, infatti, di poter ovviare a quelle problematiche con «la sottoposizione del saldo del bilancio annuale o pluriennale all'obbligo di un pareggio tendenziale ovvero la definizione di un rapporto invalicabile fra prodotto nazionale e spesa pubblica ovvero, ancora, il fissare un tetto al prelievo tributario come quota del prodotto nazionale»³³⁴.

Le posizioni contrarie a questa soluzione sottolineavano la qualificazione del bilancio (e della legge finanziaria) come sede *neutrale* rispetto alle scelte di politica economica³³⁵, così da renderlo strumento anticongiunturale. Infatti, stabilire con la decisione di bilancio gli obiettivi programmatici avrebbe impedito decisioni occasionali e settoriali³³⁶.

7.2. La scelta del vincolo procedurale

³³⁰ F.Cocozza, *Negoiazione dell'esecutivo e formazione delle leggi*, in M.Cammelli (a cura di), *Le istituzioni della recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984.

³³¹ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 219: ciò, in quanto «l'introduzione di normativa di durata annuale e il rinvio sistematico della definizione del contenuto finanziario alla sede di bilancio, hanno condotto ad una spirale in cui la ulteriore produzione legislativa si è trovata costretta a perpetuare la provvisorietà e la instabilità, attraverso la decretazione d'urgenza e la legge finanziaria come legge di supplenza, di rifinanziamento o di proroga». Cfr. anche G.Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia: origine e analisi di una riforma*, cit., 1983..

³³² E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 220.

³³³ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 221.

³³⁴ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, pp. 220-221.

³³⁵ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 222, secondo cui il bilancio non può certo vedersi come luogo di «decisioni organiche, inserite in una visione globale e coordinata di politica finanziaria».

³³⁶ A.Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 1984, *passim*; E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 222.

Le dette posizioni contrarie all'inserimento di un vincolo contenutistico, consapevoli comunque che «un limite per il bilancio e per la legge finanziaria andava inserito³³⁷», sostennero la necessità di una riconfigurazione del «complesso istituzionale della spesa» e, cioè, di tutte e tre le sue categorie di fonti³³⁸.

Questa riconfigurazione venne allora concepita come una rivisitazione dei «limiti e vincoli procedurali e relazionali» che caratterizzavano i rapporti tra co-decisorio, sì da definire «in modo più preciso e vincolante, da un lato, le prerogative del governo e, dall'altro, l'area e i limiti della emendabilità dei testi in parlamento»³³⁹.

In altre parole, quello che la prima esperienza *post* riforma rese evidente era, da un lato, la necessità che la decisione di bilancio fosse risultato di un «indirizzo coerente di politica finanziaria e della spesa pubblica» - al quale governo e parlamento sarebbero dovuti pervenire grazie a «un momento forte di corresponsabilizzazione e codecisione»³⁴⁰ - e, dall'altro, la necessità di determinazione, più netta e vincolante, «dentro il vincolo temporale della sessione di bilancio» degli obiettivi di finanza pubblica da conseguire³⁴¹.

La questione, come si è anticipato sopra, «non era, e del resto non è mai stata, quella di un vincolo contenutistico, di una regola fiscale di valore costituzionale (pareggio di bilancio, pareggio di parte corrente, regola aurea, ecc.) da applicare meccanicamente al decisore politico». Piuttosto, era «quella di una rivisitazione dei limiti e vincoli procedurali e relazionali» che il sistema poneva e avrebbe potuto porre ai due organi³⁴².

Era chiaro allora che il problema risiedeva sulla determinazione di un «vincolo esterno, coerente con il sistema costituzionale, alla fase di decisione politica, espressivo dell'indirizzo politico del governo e della sua maggioranza». Un vincolo che il parlamento avrebbe dovuto auto-imporsi, recependolo, per «trasferire gli obiettivi di finanza pubblica in parametri finanziari idonei a guidare e limitare lo svolgimento della sessione di bilancio»³⁴³.

Era fin troppo noto a tutti che, pur di non imbrigliare la decisione politica con parametri contenutistici che avrebbero reso il bilancio legge meramente formale (un *conto*), occorreva lasciare una libertà *responsabilizzata* ai decisori che, però, rispetto al passato, tenesse conto dei limiti quantitativi che la stessa finanza pubblica richiedeva, sì da completare quello che le teorie degli anni sessanta avevano iniziato.

Il mezzo per raggiungere il detto obiettivo presupponeva, però, la soluzione del problema della razionalizzazione del rapporto Parlamento-governo, attraverso la costruzione di procedure che limitassero reciprocamente i rispettivi poteri in materia di indirizzo di spesa³⁴⁴.

La legge n. 468 del 1978 tentò di raggiungere – senza riuscire a realizzarlo - questo obiettivo con l'introduzione della *sessione di bilancio*, con un procedimento cioè che istituiva, nei tempi e nei modi, «un luogo protetto

³³⁷ M.T.Salvemini, *Costituzionalismo monetario e fiscale*, in *Politica economica*, 1985, diceva sì a una «regola esterna» non irreversibile, quale quella di un rapporto fra debito/PIL o del rapporto spesa pubblica/PIL da inserire nel bilancio pluriennale, operando contestualmente sul rafforzamento e uso non formalistico delle regole sulle coperture delle leggi di spesa.

³³⁸ E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, p. 223

³³⁹ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 14

³⁴⁰ Senato della Repubblica, 1986, VI, in P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 13

³⁴¹ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 13.

³⁴² P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 13.

³⁴³ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 14.

³⁴⁴ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 14.

per l'iniziativa governativa». Il tentativo si scontrò, però, con il sistema delineato dalla norma costituzionale³⁴⁵, necessitando, come si dirà, di un ulteriore intervento normativo³⁴⁶.

8. I vincoli procedurali nelle riforme successive a quella del 1978

Dall'introduzione della legge finanziaria e dalla sua messa in opera, l'attenzione degli studi e del dibattito dottrinale si focalizzò sugli effetti dei processi decisionali tra Governo e Parlamento sulle finanze pubbliche³⁴⁷.

Si avranno, da quel momento in poi, interventi³⁴⁸ a cadenza decennale - (dalla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988, alle leggi n. 94 del 1997 e n. 208 del 1999, alla legge n. 196 del 2009) non solo sulle norme di contabilità pubblica ma anche sui regolamenti parlamentari³⁴⁹.

Questi interventi furono tutti finalizzati, «da un lato, all'attuazione dell'originario quarto comma dell'art. 81 Cost. sull'obbligo di copertura, inteso quale fonte sulla produzione idonea di per sé a fronteggiare (...) nuovi o maggiori oneri alle finanze»³⁵⁰ e, dall'altro, sul piano della forma di governo, ad «assicurare alla decisione di bilancio trasparenza e controllabilità degli esiti e degli effetti prodotti sulle finanze pubbliche, garantendo il riparto di compiti tra Governo e Parlamento secondo il principio della responsabilità politica»³⁵¹.

8.1. La riforma della contabilità pubblica del 1988

³⁴⁵ Cfr. E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985, per le diverse teorie. In particolare, il «sovraccarico decisionale delle finanziarie dei primi anni '80» fece emergere il problema pratico dell'utilizzo della legge finanziaria sia come strumento di garanzia delle coperture della parte corrente delle nuove spese, sia di vincolo-correzione per ridurre il disavanzo annuale, prima, e lo *stock* di debito, poi. Cfr. anche P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 15.

³⁴⁶ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2020, p. 236, spec. nota 35 per bibliografia. Come anticipato, infatti, la legge finanziaria divenne una legge *omnibus*, nel senso di sede ove le misure micro-settoriali trovassero una «corsia preferenziale» per imporsi, trasformandosi così nel luogo annuale «in cui concentrare le varie spinte corporative».

³⁴⁷ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 17: «in questa prospettiva, possono essere collocati gli istituti introdotti nella legge di contabilità pubblica e nella legislazione finanziaria: i procedimenti di quantificazione degli oneri dei progetti di legge previsti sia sul versante parlamentare, sia su quello governativo; il rafforzamento dell'istruttoria legislativa sotto il profilo delle compatibilità finanziarie e l'obbligo di redigere apposite relazioni tecniche; il reticolo procedurale previsto dai regolamenti, dalle prassi parlamentari e dalla c.d. giurisprudenza dei Presidenti di Commissione e dei Presidenti di Assemblea circa la progressiva introduzione di un regime restrittivo di ammissibilità dei progetti di legge e degli emendamenti sprovvisti dell'adeguata copertura finanziaria».

³⁴⁸ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 17: «l'obiettivo di queste riforme era quello di "scorporare" determinate decisioni di finanza pubblica, che precedentemente albergavano nella legge di bilancio, per collocarle nella legge finanziaria prima, nei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria poi e, successivamente, nella legge di stabilità all'unico scopo di sottoporle a un più stringente obbligo di copertura finanziaria».

³⁴⁹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 17: «si può qui solo accennare alla centralità dei regolamenti parlamentari in questo disegno, basato, in particolare su due capisaldi regolamentari rappresentati dalla mancata assegnazione dei disegni di legge non corredati dalla relazione tecnica del Governo sulla copertura e dagli aggravamenti procedurali previsti al fine di rafforzare il valore del parere negativo della Commissione Bilancio nei procedimenti legislativi».

³⁵⁰ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, 2020, p. 17

³⁵¹ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, 2020, p. 18

La riforma del 1988 tentò di sistematizzare le riflessioni maturate durante gli anni di vigenza della legge n. 468 del 1978³⁵², accogliendo la teoria che perorava la *costruzione* di un *vincolo procedurale esterno* alla sessione di bilancio, che l'Assemblea, su proposta del governo, si sarebbe *auto-imposto*³⁵³.

Di seguito, si evidenzieranno le maggiori innovazioni della riforma in termini procedurali; in cosa consista il vincolo esterno, e come viene costruito; e la risposta della riforma al contenimento del *bisogno normativo* collegato alla manovra finanziaria.

8.1.1. *Il vincolo procedurale esterno alla sessione di bilancio*

La legge 23 agosto 1988, n. 362 (rubricata «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato») introduce il vincolo esterno contenuto nel Documento di programmazione economico – finanziaria (DPEF) che il Governo presenta entro il 15 maggio³⁵⁴, alle Camere, per le deliberazioni del caso.

In particolare, con il nuovo strumento, il Governo avrebbe reso espliciti «gli obiettivi di politica economica e di governo dei conti pubblici», incanalando «la manovra in una prospettiva pluriennale, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo, fornendo un quadro sistematico di riferimento in grado di «separare il momento della fissazione dei vincoli e degli obiettivi dal momento della loro strumentazione»³⁵⁵.

Il DPEF si articola in due parti: una descrittiva e una prescrittiva. Nella prima, sono precisati gli indicatori macroeconomici, in grado di offrire al Parlamento un quadro più o meno completo della finanza pubblica allargata in vista della manovra autunnale, allorché si sarebbe iniziato a discutere degli stanziamenti per la decisione di bilancio³⁵⁶. Nella seconda, sarebbe stato indicato *plasticamente* l'indirizzo politico di bilancio del Governo, con l'indicazione degli interventi previsti, che avrebbero quindi assunto carattere *precettivo*.

In particolare, apparve chiaro come l'indicazione delle previsioni di entrata e di spesa e, soprattutto, i relativi saldi, unitamente alla *sanzione* dell'inammissibilità degli emendamenti che comportassero un loro peggioramento³⁵⁷, sarebbero divenuti un limite-cornice per le spinte di spesa parlamentare (e governativa)³⁵⁸.

³⁵² A.Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 1984; Senato della Repubblica, 1986; P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009; E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, cit., 1985.

³⁵³ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 16.

³⁵⁴ Poi 30 giugno ai sensi della l. 25 giugno 1999, n. 208

³⁵⁵ Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «costituzione finanziaria»*, cit. in G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 2007, p. 291.

³⁵⁶ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 291-292, cfr. nota 280. Gli indicatori, in particolare, avrebbero fatto riferimento «all'andamento del prodotto interno lordo, all'indice di inflazione e di disoccupazione, al tasso di crescita economica e agli altri indicatori rilevanti, al fine di fornire una ricostruzione completa dei flussi di entrata e di spesa relativi sia al conto del settore statale, sia al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni».

³⁵⁷ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 23. L'inammissibilità derivava dall'obbligo di compensatività delle proposte emendative. La mancanza di tale indicazione, infatti, rendendo inammissibile gli emendamenti, è proprio l'esito dell'autolimitazione cui il parlamento si è assoggettato con l'approvazione dei *target* di saldo (c.d. vincolo *esterno*, dunque in senso procedurale).

³⁵⁸ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 291-292, cfr. nota 280. In particolare, secondo P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 22, «gli obiettivi programmatici indicati nel DPEF diventano un vincolo per tutti i soggetti che partecipano alle successive fasi di preparazione e approvazione del bilancio annuale. In particolare, per il Governo, i *target* di finanza pubblica guidano la preparazione del disegno di legge finanziaria da presentare in settembre al parlamento. Il saldo di riferimento indicato nelle risoluzioni parlamentari definisce – in relazione agli andamenti tendenziali dei conti, cioè di quei valori che emergono dalle previsioni a legislazione vigente di entrata e di spesa – l'entità della manovra netta, cioè dell'azione da realizzare per ricondurre il saldo tendenziale a quello programmatico. Preso atto degli andamenti tendenziali, i *target*

La procedura *auto*-vincolante venne completata con la previsione dell'inserimento del saldo/vincolo economico all'articolo 1 della legge finanziaria.

Essendo votato all'inizio dell'esame parlamentare, avrebbe avuto, infatti, l'effetto di *fissare* definitivamente per il Parlamento l'importo individuato nelle risoluzioni del DPEF nel primo semestre dell'anno³⁵⁹, escludendo così la possibilità di alterarlo *in peius* durante l'esame degli altri articoli della legge finanziaria³⁶⁰.

Il dibattito sull'introduzione di vincoli contenutistici o procedurali venne pertanto risolto, nel 1988, in favore di questi ultimi.

Il vincolo procedurale è *esterno*, sia perché *al di fuori* della legge bilancio, oltre che dell'atteggiamento incrementale cui si assiste durante la sua negoziazione e discussione, sia perché fissato *ex ante* per ottenere un risultato di sostenibilità di medio periodo della finanza pubblica, attraverso il metodo programmatico.

La nuova procedura comporta, dunque, una verifica della «coerenza *ex ante* delle azioni che si vogliono intraprendere» e può essere definita una «metadecisione», a mezzo della quale si stabiliscono «le premesse decisionali di successive decisioni: programmare, in altre parole, significa «decidere sulle decisioni». Così, il processo decisionale si svolge due volte, e in tempi diversi, in modo da assumere, nella prima sede, decisioni secondo un certo disegno che, pur vincolando la seconda sede, non ne renda superflua (perché non impatta direttamente sul *merito* della manovra) la successiva attività decisionale, cioè non anticipa le concrete decisioni sulle azioni da intraprendere³⁶¹.

Al vincolo *esterno*, la riforma del 1988 accompagnò, come accennato sopra, un vincolo che potrebbe definirsi *interno*, perché, all'*interno*, appunto, del procedimento di deliberazione della legge finanziaria, pena, come si è accennato, l'inammissibilità degli emendamenti peggiorativi del saldo. Sarebbe stato necessario, infatti, per introdurre nuovi e maggiori oneri, indicare maggiori entrate o riduzioni di spesa entro la cornice della stessa legge finanziaria³⁶².

La *ratio* della norma è quella di configurare «un vincolo preciso e assai stringente sugli effetti che la manovra annuale può avere sull'andamento del risparmio pubblico, imponendo che la legge finanziaria non possa produrre il peggioramento»³⁶³.

votati con il DPEF costituiscono, quindi, il punto di riferimento rispetto a cui valutare e selezionare le misure da inserire nella legge finanziaria, mediante negoziazione con i ministri di spesa».

³⁵⁹ Già ai tempi ci si rendeva conto della necessità di inserire la presentazione del DPEF nel primo semestre dell'anno, perché, se esso fosse stato presentato in autunno, anche a settembre, avrebbe potuto essere soggetto alle pressioni incrementalmente dei ministeri di spesa [cfr. intervento del ministero dell'economia Padoa-Schioppa presso le Commissioni bilancio riunite in Senato il 13 febbraio 2007].

³⁶⁰ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, 13

³⁶¹ Carabba, 1997, in P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 24, cfr. nota 6.

³⁶² P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, p. 24

³⁶³ P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 2009, pp. 24-25. Dunque, quanto alla decisione di bilancio, con la riforma operata dalla legge n. 362 del 1988, si disegna complessivamente un «assetto istituzionale in cui la decisione annuale di finanza pubblica può – nell'ipotesi di costanza o di peggioramento del risparmio pubblico tendenziale rispetto all'esercizio precedente – aumentare il disavanzo tendenziale solo per un aumento della spesa in conto capitale e nel limite della misura complessiva decisa preventivamente nell'ambito del DPEF. In altre parole, le nuove decisioni di spesa in disavanzo possono riguardare solo la spesa in conto capitale, ma nel limite dell'entità decisa nell'ambito della programmazione economica. Nell'ipotesi di miglioramento del risparmio pubblico rispetto all'esercizio precedente, la finanziaria può peggiorare il saldo tendenziale anche per finanziare la spesa corrente, nel limite peraltro del non peggioramento del risparmio pubblico».

8.1.2. La riforma dei regolamenti parlamentari

Si è detto che, dopo l'introduzione della legge finanziaria, le riforme della contabilità pubblica, con conseguente attrazione della decisione di bilancio alla sfera tecnica, sono state puntualmente *doppiate* da quelle dei regolamenti parlamentari.

In verità, nel caso della riforma appena esaminata, è che la procedura parlamentare precedette la sua entrata in vigore. L'*iter* di esame e approvazione del DPEF si era imposto, infatti, in via di prassi parlamentare, quando le Commissioni bilancio di Camera e Senato, con due risoluzioni del 1986, avevano impegnato il governo a presentare «un documento di programmazione economico-finanziaria nel quale *fossero* individuati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il 1987 e per il triennio»³⁶⁴.

In particolare, come già accennato, il Governo avrebbe dovuto presentare alle Camere il DPEF entro il 15 maggio per l'esame della Commissione bilancio, nella quale sarebbero state discusse le linee generali del progetto al fine di redigere una relazione di maggioranza e una o più eventuali relazioni di minoranza per l'esame, la discussione e la votazione di una risoluzione³⁶⁵.

La modifica dei regolamenti parlamentari prevede, per entrambe le Camere, la possibilità dell'esame *congiunto* del DPEF da parte delle Commissioni per la fase conoscitiva e istruttoria (art. 118-*bis*, comma 3, reg. Camera; art. 125-*bis*, comma 3, reg. Senato) e, per la sola Camera dei Deputati (art. 118, comma 2, reg. Camera), la possibilità di integrarlo e modificarlo, così istituzionalizzando l'auto-imposizione del vincolo esterno.

Il Governo, però, avendo priorità nella votazione della risoluzione «più consona al proprio indirizzo»³⁶⁶, avrebbe disposto, nella sostanza (e, cioè, per gli effetti preclusivi di detto potere), dell'ordine di votazione sulle risoluzioni presentate, creando, dunque, un «forte strappo al principio del bicameralismo istruttorio»³⁶⁷.

Con l'introduzione del DPEF, insomma, si instaura, nel rapporto Parlamento-Governo - con uno spostamento del baricentro in favore di quest'ultimo - «un reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici, frutto delle compatibilità economiche e finanziarie, su un arco temporale pluriennale, che, per molti versi, rinvia al rapporto fiduciario instaurato *ex art. 94 Cost.*, prevedendone una sorta di rinnovo, a cadenza annuale, nei contenuti programmatici di politica economica»³⁶⁸.

³⁶⁴ cfr. A.C. IX Legislatura, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, V Commissione permanente, 10 giugno 1986, pp. 10 ss.

³⁶⁵ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, , pp. 292-293

³⁶⁶ M.Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in S.Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. Quaderni della Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 581.

³⁶⁷ A.Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 347; M.Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, cit., 1999; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, , pp. 293-294

³⁶⁸ Su cui G.Salerno, *Legge finanziaria* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 1999; oltre a P.De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica: profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993; A.Manzella, *Il Parlamento*, cit., 2003; S.Buscema, *Bilancio dello Stato*, cit., 1959, *passim*, il quale afferma come «dal punto di vista politico, l'aspetto più importante consiste nell'adozione del voto sul bilancio come mezzo per obbligare il Governo a seguire un dato indirizzo o a non seguire l'indirizzo proposto, per cui il rifiuto del bilancio non è che una manifestazione di sfiducia politica del Parlamento nei riguardi del Governo che costringe quest'ultimo a dimettersi».

La qualificazione del vincolo esterno auto-imposto come *indicativo*³⁶⁹ o *precettivo*³⁷⁰, ai fini del ragionamento di cui al presente lavoro, fa molta differenza e verrà tentato un chiarimento, in favore dell'una o dell'altra posizione, nella terza parte dello scritto.

8.1.3. *L'introduzione dei provvedimenti c.d. collegati*

L'enorme contenuto normativo, da gestire unitamente alla manovra finanziaria, riversatosi nella legge finanziaria - tanto da farla divenire un decreto *omnibus* - necessitò di una soluzione razionalizzante, individuata nell'istituto dei c.d. *collegati* alla manovra³⁷¹.

Con la legge n. 362 del 1988, si dispose, a tal proposito, che il Governo avrebbe dovuto, già con la presentazione del DPEF (art. 3, comma 4, l. 468/1978 modificato), presentare «i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale» (art. 1-*bis*, comma 1, lett. c), l. 468/1978 modificato), specificando che il bilancio pluriennale a legislazione vigente avrebbe dovuto essere integrato con «gli effetti della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica eventualmente già approvati» (art. 4, comma 4, l. 468/1978 modificato)³⁷².

La disciplina prevista, dunque, nonostante fosse pensata per individuare la sede ove esaurire la mole di contenuti *sostanziali* legati alla manovra finanziaria, era particolarmente scarna e, anche per questo, soggetta a diverse interpretazioni che consentivano di prestarla a diversi utilizzi nel *tempo* (sia per la manovra annuale che per quella pluriennale) e nello *spazio* (sia all'interno che all'esterno della manovra di bilancio)³⁷³.

³⁶⁹ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, , pp. 296-297, nota 294: Corte cost. 29 gennaio 1993, n. 25 qualifica il vincolo come «indicativo», piuttosto che «precettivo», traducendosi in un obbligo di coerenza da parte del Parlamento sugli indirizzi programmatici – cfr. G.Salerno, *Legge finanziaria* (voce), cit., 1999.

³⁷⁰ Secondo G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 296-297, invece, non potendosi confinare «entro vincoli meramente “politici”» il vincolo procedurale, lo configura in modo *precettivo* «sia perché costituisce il “parametro” di compatibilità dei disegni di legge in cui successivamente si viene ad articolare la manovra, sia per la possibilità di fornire comunque uno strumento di riscontro tra il piano degli obiettivi e quello dei contenuti successivamente concretizzati dal legislatore nella manovra di bilancio».

³⁷¹ E. Colarullo, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad.cost.*, n. 3, 1993; G.Salerno, *Legge finanziaria* (voce), cit., 1999.

³⁷² G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 299-300.

³⁷³ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 299-300. Cfr. sul tema N.Lupo, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, *internet*, p. 74, il quale rileva come «saltano, così, com'è evidente, alcune certezze, in particolare sulla natura dei provvedimenti collegati (chiamati ormai, nel medesimo testo di legge, con tre distinte denominazioni: disegni di legge, provvedimenti e interventi), sul loro contenuto (che deve riguardare, alla luce di quest'ultima previsione, non già l'esercizio immediatamente successivo, ma il periodo triennale in genere considerato dal bilancio pluriennale) e sullo stesso termine per la loro presentazione in parlamento».

Proprio questi ultimi aspetti hanno sollecitato l'uso improprio dello strumento che - lungi dall'aver risolto i problemi già emersi con la legge finanziaria³⁷⁴ - venne utilizzato per fini non propri da parte del Governo che, anche a mezzo dell'abuso della delega legislativa, trasferì ampie porzioni di potere normativo³⁷⁵.

Tant'è che, poco più di dieci anni dopo, l'uso improprio dell'istituto dei c.d. *collegati* alla manovra richiese una ulteriore riforma (la legge n. 208 del 1999 di cui si dirà), con la quale si prevede per essi nuovi contenuto e modalità di presentazione (e di esame)³⁷⁶.

8.1.4. *L'introduzione della "sessione di bilancio"*

Le disfunzioni riscontrate nella pratica applicazione della legge n. 468 del 1978, sollecitando una soluzione procedurale, portarono anche all'introduzione della c.d. *sessione di bilancio*.

La sua prima apparizione può farsi risalire alle riforme dei regolamenti parlamentari del 1983, alla Camera, e del 1985, al Senato, ulteriormente modificati a seguito dell'entrata in vigore della riforma operata con la legge n. 362 del 1988.

Le manutenzioni regolamentari, dettate dalla necessità di certezza e velocità della manovra finanziaria, esitarono una *sessione* sempre più complessa e articolata, nonché caratterizzata dal contingentamento dei tempi di esame dei provvedimenti³⁷⁷ e dal divieto di esame di provvedimenti estranei alla manovra finanziaria³⁷⁸.

Quanto all'*iter* procedurale, il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge di bilancio vengono innanzitutto esaminati dai Presidenti di Assemblea, dotati di penetranti poteri di controllo preventivo,

³⁷⁴ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 301, precisa come gli artt. 123-*bis*, comma 1, reg. Camera e 126-*bis*, comma 1, reg. Senato prevedono, da un lato «che i «collegati» siano individuati mediante un rinvio alle indicazioni contenute nel DPEF e (...) nelle risoluzioni parlamentari di approvazione del documento»; e, dall'altro, non individuano «l'organo effettivamente competente alla determinazione del contenuto dei disegni di legge collegati, né il termine di presentazione dei provvedimenti stessi». Il che indica una co-decisione di Governo e Parlamento sull'individuazione dei provvedimenti e sul contenuto.

³⁷⁵ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 300 ss. E' stato evidenziato come l'appropriazione di ampie quote di potere da parte del governo può trovare una ragione nella preparazione di una razionalizzazione della forma di governo che potesse consolidare l'indirizzo politico di bilancio in vista della partecipazione italiana all'integrazione economico-monetaria europea.

³⁷⁶ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 305; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, pp. 241 ss.

³⁷⁷ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 309, precisa come i regolamenti parlamentari (artt. 119, comma 2, reg. Camera, e 126, comma 9, reg. Senato) abbiano previsto «che l'esame di legge finanziaria si concluda con la votazione della Camera che esamina per prima il provvedimento entro 45-50 giorni, in maniera tale da lasciare 35 giorni all'altra Camera. La prima lettura deve svolgersi nell'arco di circa 180 giorni, lasciando così spazio per un ulteriore passaggio parlamentare prima del termine finale»

³⁷⁸ La sospensione e le forti restrizioni in sede referente sono previste per i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate da parte delle commissioni in sede legislativa o deliberante, ovvero dell'Assemblea (artt. 119, comma 5, reg. Camera e 126, commi 10 e 11, reg. Senato), con esclusione dei decreti-legge e dei disegni di legge in materia internazionale e comunitaria, aventi carattere indefettibile e urgente (artt. 119, comma 4, reg. Camera e 126, comma 12, reg. Senato). G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 308-309, evidenzia che «il regolamento della Camera, tra l'altro, come ulteriore fattore di «razionalizzazione», a garanzia dell'indirizzo finanziario proposto dal Governo, dispone che, nel caso in cui la Commissione bilancio non concluda l'esame entro il termine previsto, la discussione in Assemblea abbia luogo sul testo proposto dal Governo (art. 123, comma 1, reg. Camera)». Dunque, tempi certi per evitare l'esercizio provvisorio a tutti i costi e competizione tra le due Camere che, per non trovarsi costrette a discutere sul testo approvato dal Governo, dovranno celermente esaminare e emendare il testo, sempre in modo omogeneo o, in caso di scostamento, coerente con le linee approvate del DPEF.

soprattutto in merito all'ammissibilità del disegno di legge finanziaria³⁷⁹ (in seguito, avente ad oggetto anche l'omogeneità o coerenza rispetto alle linee del DPEF³⁸⁰).

Dopo il controllo preliminare, la fase consultiva³⁸¹ prevede la contestuale assegnazione dei disegni di legge alla Commissione bilancio e alle Commissioni di merito per le parti di rispettiva competenza. Le Commissioni di merito, in particolare, redigono le «relazioni» (per la Camera, definite invece «rapporti» per il Senato³⁸²) per la Commissione bilancio³⁸³, che, in sede referente, licenzia³⁸⁴ i testi per l'Assemblea.

A tempi di esame stringenti - 10 giorni per l'esame delle commissioni competenti per materia e 14-15 giorni per l'esame della Commissione Bilancio - corrisponde un «rigoroso»³⁸⁵ regime di ammissibilità degli emendamenti³⁸⁶, distinti in *compensativi*, *non compensativi* o nessuno dei precedenti.

Quanto ai primi, comportano progetti di modifica di tipo compensativo di ogni stato di previsione del bilancio. Questi, in particolare, non modificando i totali delle entrate e delle spese – così come degli stati di previsione del bilancio – tendono ad apportare modificazioni alle voci di cui alle tabelle del disegno di legge finanziaria. Vengono, dunque, trasmessi – riguardando le singole parti del disegno di legge finanziaria, di cui è competente ciascuna commissione permanente – alla Commissione di bilancio che, con provvedimento motivato, può accoglierli o respingerli.

Quanto a quelli di tipo *non compensativo*, invece, non comportando le modificazioni di cui sopra, *possono* essere trasmesse direttamente alle commissioni di merito.

Gli emendamenti residuali (come quelli compensativi tra diversi stati di previsione, ovvero quelli che modificano il saldo netto da finanziare, ovvero quelli che prevedono ripartizione di spesa tra più stati di previsione, ovvero apportano modificazioni ai totali generali dell'entrata e della spesa) devono essere presentati alla Commissione bilancio e, se approvati, sono di nuovo inviati alle commissioni di merito per l'espressione del parere (art. 121, commi 2 e 3, reg. Camera).

³⁷⁹ Il detto controllo consiste così nel verificare l'estraneità di disposizioni rispetto al contenuto proprio, come definito dalle vigenti norme di contabilità, sulle quali i Presidenti erano eventualmente chiamati ad esercitare delicati poteri di stralcio (art. 120, comma 2, reg. Camera e art. 126, comma 3, reg. Senato).

³⁸⁰ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 310. L'effetto è stato quello di un rafforzamento del potere di verifica preventiva del Presidente di Assemblea. Infatti, poter usufruire di detto potere sulla base dei limiti indicati nel combinato disposto DPEF/risoluzioni parlamentari di approvazione, conduceva al risultato di «rafforzare la funzione di cornice di questo documento rispetto alla manovra e alla definizione dell'indirizzo finanziario».

³⁸¹ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 311, spec. nota 342. L'attività consultiva delle commissioni di merito era «peculiare perché le commissioni hanno la possibilità di esaminare ed approvare *emendamenti e ordini del giorno* di istruzione al Governo, vale a dire atti rientranti nell'attività legislativa».

³⁸² Le differenze tra le due Camere non si esaurisce qui. Infatti, la Camera può agire sia sul disegno di legge di bilancio, sia su quello di legge finanziaria (art. 121, reg. Camera), mentre il Senato sul solo disegno di legge di bilancio (art. 128, reg. Senato).

³⁸³ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 310-311

³⁸⁴ La Commissione bilancio «non è in alcun modo vincolata alle relazioni (o ai rapporti) delle commissioni permanenti, né ai loro pareri, né, tanto meno, agli emendamenti votati», che assumono valore di proposta da cui la Commissione bilancio può discostarsi, con contestuale obbligo di menzione nella relazione per l'Assemblea.

³⁸⁵ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 313, secondo cui, se il regime sull'ammissibilità degli emendamenti è restrittivo è per «garantire la coerenza delle deliberazioni parlamentari rispetto all'indirizzo politico finanziario proposto dal Governo, ma co-determinato nelle risoluzioni di approvazione del DPEF».

³⁸⁶ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 312

Va anche ricordato, da un lato, che, sia gli emendamenti *non esaminati* (che si intendono respinti), sia quelli *espressamente respinti*³⁸⁷, possono essere ripresentati in Assemblea³⁸⁸. Inoltre, i presidenti delle Commissioni competenti e il Presidente della Commissione bilancio possono dichiarare inammissibili quegli emendamenti che violino l'obbligo di copertura e il procedimento di quantificazione degli oneri, a mezzo di un particolare *iter* procedurale sia in Commissione che in Assemblea³⁸⁹.

Nella fase assembleare viene data priorità all'esame dell'indirizzo politico di bilancio del Governo, in relazione al quadro macroeconomico e agli interventi programmati, con la discussione congiunta del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria (art. 123, comma 2, reg. Camera e art. 129, comma 1, reg. Senato)³⁹⁰. L'ordine di discussione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria, nonché l'ordine di esame e votazione degli articoli al loro interno, è invertito rispetto a quello della riforma del 1988: *i)* si esaminano prima gli articoli del bilancio a legislazione vigente, che non vengono votati; *ii)* si esaminano quelli del disegno di legge finanziaria; *iii)* si votano gli articoli della finanziaria (con particolare riferimento all'art. 1 che determina e fissa il saldo); *iv)* il Governo elabora la nota di variazione al disegno di bilancio, contenente le innovazioni della appena deliberata legge finanziaria; *v)* si esamina la nota di variazione al disegno di legge di bilancio e, infine, *vi)* si vota il disegno di legge di bilancio (art. 123, comma 3, reg. Camera e art. 129, comma 3, reg. Senato)³⁹¹.

Da quanto sopra, può dedursi che è in questa fase che l'auto-imposizione del vincolo esterno si cristallizza, attraverso la votazione per articoli del disegno di legge finanziaria, nel cui art. 1 è fissato il limite massimo del ricorso all'indebitamento sul mercato, nonché quello del saldo netto da finanziare (art. 129, comma 4, reg. Senato). Ciò, per evitare la prassi *degenerativa*, precedente alla riforma del 1988, consistente nel votare per ultimo l'art. 1 della legge finanziaria, adeguato alle variazioni nel frattempo deliberate. Di fatto, così, si vanificava la funzione del limite *esterno* che, da decisione preliminare sul *quantum* generale, diveniva «risultante aritmetica delle decisioni puntuali di spesa assunte nel corso dell'esame parlamentare»³⁹².

In conclusione, si è «istituzionalizzato un procedimento decisionale» da un lato, regolato da tempi certi e predefiniti che consentissero il coerente svolgimento dell'indirizzo finanziario tra Governo e Parlamento, secondo ruoli e spazi garantiti che paiono coerenti con l'impianto della forma di governo parlamentare»³⁹³ e,

³⁸⁷ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 312-313, rileva come l'art. 121, comma 4, reg. Camera e art. 128, comma 3, reg. Senato, autorizzano il Presidente ad ammettere «nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modificazioni proposte dalla V Commissione permanente o già approvate dall'Assemblea».

³⁸⁸ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 312-313.

³⁸⁹ art. 121, comma 5, reg. Camera, così come dall'art. 128, comma 6, reg. Senato con i quali si prevede che i presidenti possano dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi che abbiano ad oggetto materie estranee a quello proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, ovvero quelli che violino i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato.

³⁹⁰ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 314

³⁹¹ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, pp. 314-315, cfr. nota 360.

³⁹² G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 315, cfr. nota 361.

³⁹³ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 316.

dall'altro, svolto sulla base di vincoli finanziari «pienamente “introiettati” e all'interno di una serie di vincoli di contenuto³⁹⁴».

Deve, a questo punto, essere ricordato che la serie di procedure e vincoli appena esaminata, la cui creazione viene attribuita alla partecipazione al progetto europeo, era già stata pensata e perfezionata in una dimensione del tutto nazionale.

Infatti, «il Trattato di Maastricht era ancora ben lontano da venire e la finanza pubblica era vista come una leva integralmente in mano alle istituzioni italiane, ancorché chiamata ovviamente a muoversi nell'ambito consentito dall'economia internazionale»³⁹⁵.

9. Le ulteriori riforme della decisione di bilancio

Se il combinato della riforma di contabilità del 1988 e dei regolamenti parlamentari aveva condotto ad una gestione più virtuosa della finanza pubblica, in forme più rispondenti al dettato costituzionale³⁹⁶, il prezzo fu pagato in termini di flessibilità della manovra³⁹⁷.

Questa maggiore rigidità, causata dai vincoli procedurali - dovuta all'esigenza di modificare le spese anche da un punto di vista qualitativo, oltre che a quella di velocità di approvare i collegati di sessione in tempi rapidi - è stata affrontata con una diversa interpretazione delle norme, nello stesso periodo in cui si aderì al Trattato di Maastricht, *comunitarizzando* la politica di bilancio³⁹⁸.

9.1. Il merito nella legge finanziaria (di nuovo)

Correva l'anno 1999 e - quasi a conferma del fatto che la gestione ordinata della finanza pubblica passava per un *buon* rapporto tra parlamento e governo - si modificarono le norme di contabilità pubblica, e i regolamenti parlamentari.

Quanto al primo versante riformatorio, quello legislativo, con la legge 25 giugno 1999, n. 208, si introdusse il comma 4-*bis* all'art. 3 della legge n. 468 del 1978, nel quale si dispose come «in occasione della presentazione del Programma di Stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria precedentemente approvato».

³⁹⁴ Vincoli che, specie per effetto degli orientamenti assunti dalla Presidenza di Assemblea a partire dal 1992, e anche grazie alla creazione, in questa fase, del c.d. provvedimento collegato di sessione, sono stati in grado in quella fase, pur con qualche compromesso, di imporsi. Lo dimostrano, se non altro, il venir meno delle principali degenerazioni che avevano caratterizzato le finanziarie “omnibus” nel corso degli anni '80 e la circostanza che non si sia più fatto ricorso, dal 1988 sino ad oggi, all'esercizio provvisorio» [Lupo, 2022, pp. 67-68].

³⁹⁵ N.Lupo, *La sessione di bilancio*, in M.Luciani-N.Lupo-C.Bergonzini, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, Ed.Scientifica, 2022, p. 68

³⁹⁶ N.Lupo, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007, p. 97.

³⁹⁷ R.D'Alimonte, *Il processo di bilancio in Italia*, in G.Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1989.

³⁹⁸ G.Carboni, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2006, pp. 25 ss.

Inoltre, si inserì, nella sessione di bilancio, il c.d. *collegato di sessione*, un terzo provvedimento finalizzato allo snellimento della legge finanziaria e alla fuoriuscita dalla sessione di bilancio del potere manipolatorio sulla legislazione di spesa.

In particolare, il nuovo testo legislativo prevede, quanto alla procedura, la loro presentazione entro il termine del 15 novembre, e, quanto al loro contenuto, l'inclusione di previsioni *omogenee* rispetto alle linee tratteggiate dal DPEF, ovvero *coerenti* in caso di modificazione della legislazione vigente sul lato sia dell'entrata che della spesa.

Con tale riforma, dunque, si permise alla legge finanziaria di «dettare norme sostanziali con effetti sia negativi sia positivi per il bilancio»³⁹⁹, con esclusione delle «norme di delega o di carattere ordinamentale», attraverso la previsione secondo cui essa avrebbe potuto contenere «esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale» (art. 2, comma 2, l. n. 208 del 1999).

Si escludono, inoltre, espressamente, forse a ricordo di un passato di frammentazione della decisione di bilancio, gli «interventi di carattere localistico o microsettoriale».

Per allinearsi alla *europizzazione* della politica economica, poi, la norma rimodula i termini della sessione di bilancio⁴⁰⁰ e, in particolare, prevede la presentazione alle Camere, da parte del Governo, entro il 30 giugno (dal 15 maggio), del DPEF; entro il 30 settembre (anziché il 15 luglio), il disegno di legge finanziaria, la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale programmatico (oltre ai già previsti disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e bilancio pluriennale a legislazione vigente) e, infine, inserì il termine del 15 novembre per la presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Quanto al versante riformatorio dei regolamenti parlamentari, si operò una modifica (20 luglio 1999 per la Camera e 21 luglio 1999 per il Senato) soprattutto delle procedure relative ai disegni di legge collegati che, come sopra riferito, andavano presentati entro il 15 novembre di ciascun anno. Per la Camera, inoltre, si eliminò la disciplina speciale di contingentamento dei tempi relativi alla sessione di bilancio, per via dell'introduzione di un metodo generale di cui all'art. 24 reg. Camera dal 1997. Per il Senato, invece, si abrogò, l'art. 126, comma 2, del regolamento, ai sensi del quale era prevista la possibilità (mai sfruttata) di pre-esaminare il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente nel periodo compreso tra la sua presentazione e quello della presentazione della finanziaria⁴⁰¹.

Se l'intenzione fu lodevole, dal punto di vista pratico, la riforma non riuscì a gestire l'enorme mole di *merito* normativo che accompagna la manovra finanziaria che venne nuovamente *ri-versato* nella legge finanziaria⁴⁰².

³⁹⁹ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 242. In particolare, le norme che avrebbero comportato «aumenti di entrata o riduzioni di spesa» - restando escluse, come anticipato, quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio - sarebbero potute essere previste a patto di prevedere, come risultato, un miglioramento dei saldi (art. 2, comma 17, l. n. 208 del 1999) e, come contenuto, il «sostegno o (...) rilancio dell'economia».

⁴⁰⁰ N.Lupo, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007.

⁴⁰¹ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 242

⁴⁰² G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 305; N.Lupo, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007, p. 98.

La riforma, dunque, non risolse il problema di individuare la sede appropriata per la gestione del bisogno normativo, necessaria a una migliore definizione dell'indirizzo politico di bilancio⁴⁰³.

I problemi sopra accennati trovarono risposta nella *prassi degenerativa* del Governo di porre la questione di fiducia sull'intera legge⁴⁰⁴ ovvero di imporsi sulla decisione di bilancio a mezzo della decretazione d'urgenza. Quest'ultimo strumento, alterando i tempi della sessione di bilancio e mettendo sotto pressione il Parlamento su provvedimenti già produttivi di effetti, seppur giustificati da una pronta e solerte gestione del debito pubblico, produceva (e produce) effetti *degenerativi* sul ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio⁴⁰⁵.

9.2. La Legge di stabilità

A completamento della ricognizione inerente alle modifiche relative alla disciplina della contabilità pubblica prima della riforma costituzionale del 2012, bisogna dar conto anche della riforma del 2009 (legge 31 dicembre 2009, n. 196, rubricata «Legge di contabilità e finanza pubblica»), importante sotto almeno un duplice profilo: da un lato, vengono nuovamente modificati i termini di presentazione dei documenti programmatici⁴⁰⁶ e, dall'altro, viene posta particolare enfasi sulle attività conoscitive e informative nei confronti i) sia delle amministrazioni, con la previsione della creazione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (cui anche le Camere avrebbero potuto accedere); ii) sia del Parlamento, con la previsione dell'ampliamento dei contenuti informativi del documento di programmazione.

In particolare, quest'ultimo veniva arricchito del rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità (art. 3), della relazione generale sulla situazione economica del Paese, da presentare alle Camere entro il mese di aprile (art. 12), delle relazioni periodiche sul conto di cassa delle amministrazioni pubbliche (art. 14, comma 4)⁴⁰⁷.

La riforma prevede, inoltre, la codificazione in un unico testo delle innovazioni introdotte nel 2008⁴⁰⁸, consistenti nella suddivisione per *missioni e programmi*, con l'ulteriore dettaglio per *macroaggregati, capitoli*

⁴⁰³ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007, p. 306.

⁴⁰⁴ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 243; G.Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G.Rivosecchi)*, in *Forum di Quad.cost.*, giugno 2010, p. 97, secondo cui è questo un «segno della invincibile incapacità della politica italiana a rinunciare a metodi caotici di governo delle finanze, quando essi servono alla soddisfazione di pressanti interessi particolari (di cui si fanno portatori soprattutto i parlamentari con le loro iniziative di emendamento, ma che trovano spesso ascolto anche presso organi governativi)». Infatti, «l'approvazione in blocco della finanziaria tramite voto di fiducia su maxi-emendamenti pone seri problemi di compatibilità col dettato costituzionale, e in particolare con gli art. 72, primo comma, e 81, primo comma, Cost.. Cfr. N.Lupo, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007.

⁴⁰⁵ Tra gli altri, L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 243; C.Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Giuffrè, 2014.

⁴⁰⁶ Ai sensi dell'art. 7 viene modificato il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, posticipando la presentazione del DFP (ex DPEF) dal 30 giugno al 15 settembre, in un momento più vicino alla presentazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio (15 ottobre), anche per "evitare la necessità di ricorrere alla Nota di aggiornamento del documento programmatico - cfr. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 2014, p. 143. La disciplina è stata però applicata per un solo esercizio finanziario perché nell'aprile del 2011 i termini della sessione vengono mutati nuovamente per adeguarli alle scadenze previste dal Semestre europeo.

⁴⁰⁷ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 245.

⁴⁰⁸ Segno della totale degenerazione all'inizio della crisi finanziaria è il decreto-legge 112 del 25 giugno, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, rubricato «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» e contenente la manovra economica triennale e l'anticipazione all'estate della determinazione dei contenuti della legge finanziaria. Sulle norme appena illustrate, C.Bergonzini,

e *piani gestionali*, si da consentire, semplificando e razionalizzando, una più agevole lettura dei dati da parte del Parlamento.

La legge finanziaria, inoltre, viene sostituita dalla Legge di Stabilità, con cui si riportò l'accento sulle disposizioni determinanti gli equilibri finanziari generali⁴⁰⁹, non potendosi con essa incrementare la spesa a scapito della *stabilità*, appunto, delle finanze pubbliche.

Come indica lo stesso *nomen iuris*, quindi, cambia il contenuto di quella che era la legge finanziaria, essendo la legge di Stabilità atta esclusivamente a individuare i mezzi idonei a perseguire gli obiettivi finanziari stabiliti in sede di programmazione e non essendo, invece, idonea a incrementare la spesa a detrimento della stabilità dei saldi di finanza pubblica⁴¹⁰.

Infatti, viene escluso che essa potesse contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale, potendo, al contrario, includere norme finalizzate alla realizzazione di effetti finanziari con decorrenza nel triennio oggetto del bilancio pluriennale. Ma, se fino ad adesso si è sempre potuto notare come la manovra finanziaria fosse caratterizzata dall'esigenza di *sfogare* un bisogno di *merito normativo* - che non aveva mai potuto trovare una sede in cui defluire senza incorrere in degenerazioni di spesa o della forma di governo - prevedere che la legge di stabilità non potesse fare altro che determinare gli equilibri finanziari generali, significava rendere la legge di bilancio il nuovo *bacino contenutistico*.

Infatti, se alla diminuzione del contenuto dell'uno corrisponde l'estensione del contenuto dell'altra⁴¹¹ (e viceversa), la legislazione del 2009, nell'ampliare il contenuto della legge di bilancio, ne rende la natura di fatto *sostanziale*. Quanto sopra sembrerebbe suffragato dalla disposizione di cui all'art. 23, comma 3, legge n. 196 del 2009, secondo la quale «con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa (...) le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica», restando naturalmente escluso che possano essere utilizzati gli «stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti».

Proprio la scelta di conferire alla legge di bilancio il potere di *rimodulazione* del *quantum* della legislazione sostanziale, seppur solo in via *compensativa*, mutava quanto sostenuto dalla tesi della sua *competenza limitata*⁴¹². Non più di un rapporto di competenza (tra legge di bilancio e leggi di spesa) si tratta, ma di un

Parlamento e decisioni di bilancio, cit., 2014, p. 21, conferma la fuoriuscita della decisione di bilancio dalla procedura faticosamente costruita sino ad allora, a mezzo della decretazione d'urgenza che, pur non essendo una novità assoluta, diventa quasi prassi negli anni successivi (cfr. 78/2009; 78/2010 e la serie dei decreti del periodo 2011-2013).

⁴⁰⁹ l'art. 1 della legge 196 del 2009 prevede che essa debba disporre annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvedere, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi; indicare, tra l'altro, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate; norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio.

⁴¹⁰ L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 246

⁴¹¹ Si è potuto notare come la decisione di bilancio abbia necessità di uno *spazio-tempo* necessario a offrire un inquadramento generale e unitario della finanza pubblica; uno *spazio-tempo* nel quale *sfogare* i bisogni di *merito normativo* e, infine, uno *spazio-tempo* nel quale *tirare le somme*.

⁴¹² V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969.

rapporto di forza quando il bilancio, seppur in via eccezionale e non *in peius*, può modificare la legislazione che determina esattamente il *quantum* della spesa.

Poco prima della riforma costituzionale, la legge n. 196 del 2009, venne modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39⁴¹³, confermando l'impostazione procedurale della manovra finanziaria, con l'auto-imposizione del vincolo del parlamento nel primo semestre dell'anno e lo spostamento del baricentro decisionale sul Governo (seppur di certo non si possa escludere il regime di co-decisione con l'Assemblea).

L'art. 7 della legge 196 del 2009, come riformato, prevede, in particolare, che il ciclo di bilancio sia caratterizzato *i)* dalla presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni; *ii)* dalla presentazione della Nota di Aggiornamento del DEF alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni; *iii)* dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; *iv)* dalla presentazione del disegno di legge di assestamento alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; *v)* dalla presentazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno.

Fu la legge n. 39 del 2011 a sostituire la decisione di finanza pubblica (DFP) con il Documento di Economia e Finanza (DEF), estendendone il contenuto con l'inserimento del Programma Nazionale di riforma (PNR), che, unitamente al Programma di Stabilità, costituiscono ora due sezioni autonome del DEF, rispettivamente la prima e la terza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

Quanto ai regolamenti parlamentari, l'esame del DEF segue le linee fissate per quello del vecchio DPEF, così come già descritte precedentemente⁴¹⁴.

L'ultima riforma della contabilità pubblica in ordine cronologico sarebbe quella del 2016 (legge 4 agosto 2016, n. 163) e verrà trattata, in conseguenza del suo collegamento con la riforma costituzionale del 2012, unitamente a quest'ultima, nel prosieguo del presente lavoro e dopo aver dato atto dell'evoluzione della normativa europea e dell'influenza da questa esercitata sulla decisione di bilancio nazionale.

10. Parziali conclusioni

L'evoluzione che sinteticamente si è voluta tracciare consente di individuare alcune caratteristiche comuni dello sforzo - interpretativo, prima, e normativo, poi - compiuto prima della modificazione dell'art. 81 Cost. e dell'assetto della decisione di bilancio, per rilevare come la detta riforma non abbia costituito un evento tellurico di magnitudo tale da cancellare gli arrivi e le consapevolezze fino ad allora ottenuti. Si è, infatti, già prima della riforma del 2012, estesa l'interpretazione dell'obbligo di copertura dall'esercizio annuale a un periodo pluriennale, con la programmazione triennale di bilancio. Si è scelto di determinare in via preventiva (nel primo Semestre dell'anno) il vincolo *esterno*, con la determinazione dei saldi-obiettivo (con particolare riferimento a quello del ricorso al mercato), attraverso la sequenza Documento di programmazione economico-

⁴¹³ R.Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *federalismi.it*, 8/2011; G.Arconzo, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

⁴¹⁴ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 247.

finanziaria/risoluzioni parlamentari di approvazione. Si è infine allargato l'obbligo di copertura delle leggi di spesa con la riforma del 2009 (artt. 17 e 19, comma 2) anche alla legislazione regionale, con le conseguenti, da un lato, specificazione dell'obbligo costituzionale di cui all'originario comma 4 dell'art. 81 Cost. e, dunque, dall'altro, sindacabilità dinanzi alla Corte Costituzionale⁴¹⁵.

In ordine alla forma di governo, però, l'avvicinamento alla tecnica e l'allontanamento dal diritto costituzionale della decisione di bilancio⁴¹⁶, dovuti tendenzialmente all'attenzione sempre crescente per il controllo della finanza pubblica⁴¹⁷, lungi dal non avere avuto effetti sui rapporti tra il Governo e Parlamento, ne ha alterato l'equilibrio che si è «almeno dalla XIV legislatura, vale a dire dalla prima metà degli anni Duemila» spostato sull'Esecutivo⁴¹⁸.

I fattori che hanno concorso a questo spostamento di baricentro possono almeno essere ricondotti a due: *i)* l'abuso della decretazione d'urgenza, nonostante gli orientamenti della Corte costituzionale [dalla sent. n. 22 del 2012 alla sent. n. 247 del 2019] e il controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge o di promulgazione delle leggi di conversione mediante le c.d. «esternazioni legislative»; *ii)* l'abbondante utilizzo della questione di fiducia su maxi-emendamenti del Governo, sia in sede di conversione di decreti-legge, sia nel corso dell'approvazione della legge di bilancio, che indica un abbandono del Parlamento⁴¹⁹ dall'esame del merito della decisione di bilancio per limitarsi «a calibrare l'ampiezza e l'incidenza del maxi-emendamento, che, una volta presentato, assorbe ogni altro argomento di discussione, precludendo l'esame nel merito delle decisioni di finanza pubblica»⁴²⁰.

⁴¹⁵ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, pp. 17-18.

⁴¹⁶ M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019.

⁴¹⁷ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, pp. 78 ss.

⁴¹⁸ N.Lupo, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007, pp. 37 ss.; C.Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 2014, pp. 557 ss.; G.Di Cosimo, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in *Forum dei Quad.cost.*, 2019

⁴¹⁹ Sia che si tratti di maggioranza che di minoranza – cfr. C.Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad.cost.*, 2008, pp. 756 ss.

⁴²⁰ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 21, con rif. a C.Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 2014, p. 41.

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA EUROPEA SUL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

1. Introduzione. 2. Dall'adozione del Trattato di Roma al Trattato di Maastricht. 3. Dal Trattato di Maastricht alla crisi economico-finanziaria del 2008. 3.1. L'Euro in cambio della procedura per disavanzi eccessivi. 3.2. La stabilità economica come principio. 3.3. L'articolazione del sistema alle soglie della crisi finanziaria. 3.3.1. *Gli indirizzi di massima e la sorveglianza multilaterale.* 3.3.2. *Il divieto di disavanzi eccessivi di bilancio.* **4. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.** 4.1. L'intervento politico-istituzionale. 4.2. L'intervento giuridico. 4.2.1. *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita.* **5. In particolare. Il c.d. "Semestre europeo".** **6. In particolare. Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica europea.** **7. Profili critici sulla governance economica europea alle soglie della crisi pandemica.** **8. La governance economica europea all'epoca del Covid-19 (cenni al *Recovery Fund*).**

1. Introduzione

Quando ci si riferisce alla decisione di bilancio - nonostante il sistema previsto dai Trattati europei sia meno incisivo sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, rispetto a quello più rigoroso della politica monetaria europea⁴²¹ - «più che la sovranità dello Stato vengono in mente le condizionalità europee, i vincoli sovranazionali nel rapporto deficit/PIL, i vincoli legati al disavanzo dello Stato». A questi vincoli e condizionalità, infatti, i Governi continuano a riferirsi «sia per giustificare scelte necessarie ma poco popolari, sia per invocare un loro futuro superamento, sia per annunciare – tesi più recenti – la volontà di non rispettarli». Ciò, nonostante gli Stati membri siano esclusivamente impegnati, con il protocollo 12 allegato al TFUE, a rispettare, salvo eccezioni, i limiti del 3% tra disavanzo pubblico e PIL e il 60% dell'indebitamento totale rispetto al PIL. Oltre questi limiti ciascun Stato membro sarebbe, infatti, libero di effettuare le proprie scelte di politica economica⁴²².

Dalle norme introduttive del TFUE si evince, infatti, che gli Stati membri «coordinano le *loro* politiche economiche» (artt. 2, par. 3 e 5, par. 1, TFUE; corsivo aggiunto) e che, ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, il Consiglio adotta «gli indirizzi di massima per dette politiche» (art. 5, par. 1, TFUE), che gli Stati membri devono considerare un *interesse comune*⁴²³.

Nel capitolo che segue verrà effettuata una sintetica ricognizione delle misure di politica economica, adottate dall'Unione Europea fino al 2010; si analizzeranno, con maggiore attenzione, quelle approvate in conseguenza della crisi economico-finanziaria del 2008, e si offrirà, infine, qualche rapido cenno alle misure economiche adottate dall'Unione Europea in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Come è stato rilevato per l'evoluzione della decisione di bilancio in Italia - nella quale si sono distinti essenzialmente quattro periodi⁴²⁴ - nel caso dell'Unione europea si possono distinguere, con le medesime premesse, tre fasi⁴²⁵: *i)* dall'adozione del Trattato di Roma; *ii)* dall'adozione del Trattato di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997); *iii)* dalla riforma della *governance* economica europea del 2011.

⁴²¹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 683-684

⁴²² A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 151 ss.

⁴²³ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 683-684

⁴²⁴ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 2

⁴²⁵ R.Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn.dir.amm.*, 2012, p. 515 ss.

2. Dall'adozione del Trattato di Roma al Trattato di Maastricht

Quanto alla prima fase, le misure relative alla politica economica si limitarono all'impegno, per gli allora Stati membri, di *attuare* «la politica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e (...) mantenere la fiducia nella propria moneta». Si lasciò così ampia libertà circa le decisioni di politica economica, anche se già allora il Trattato di Roma (art. 3, lett.g) individuò, tra le finalità della Comunità, quella dell'«applicazione di procedure che permett[essero] di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare ai loro squilibri nelle loro bilance dei pagamenti», nonché quella di coordinare le loro politiche economiche (art. 105).

Infatti, quando si avviò il processo di integrazione, il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri assunse pari rilievo a quello della realizzazione del mercato comune (art. 2 TCEE).

Tuttavia, fino a tutti gli anni '60, questa pari rilevanza venne accantonata in favore della sola costruzione del mercato comune, la cui implementazione occupò, quasi integralmente, l'agenda europea. Così che, in materia di coordinamento delle politiche economiche e monetarie, non si approntarono strumenti organizzativi e normativi, nonostante proprio quel coordinamento avrebbe potuto agevolare la realizzazione del mercato comune.

La ragione fu politica. Sarebbe stato impossibile, all'epoca, infatti, raggiungere un accordo più ambizioso e si preferì, dunque, limitare le misure al semplice monito «di evitare disavanzi di bilancio particolarmente pronunciati»⁴²⁶.

Come noto, un'accelerazione venne imposta dagli accadimenti economici che si susseguirono dai primissimi anni Settanta⁴²⁷.

La fine della libera convertibilità del dollaro in oro, annunciata il 15 agosto 1971 da Nixon con la fine del c.d. sistema monetario di Bretton Woods - vigente dal 1944 - e la crisi petrolifera del 1973, condussero a studi, iniziative e piani, culminati, almeno in quel frangente, nell'istituzione del Sistema monetario europeo (SME) del 1979, consistente in un nuovo accordo sui cambi che avrebbe permesso alle monete nazionali di riferirsi a un'unità di valore, l'ECU⁴²⁸, così da limitare l'oscillazione incontrollata delle valute⁴²⁹.

⁴²⁶ G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), in *Enc.Dir.*, Ann. VII, 2014, p. 811, precisa come «nell'assetto disegnato dai redattori, quindi, tale mercato poteva realizzarsi senza costringere gli Stati ad assumere decisioni comuni sui grandi temi di politica economica, quali il tasso di cambio, l'inflazione, gli stimoli necessari per l'aumento dei consumi e la correlata crescita industriale, la ripartizione delle risorse in funzione degli obiettivi di politica sociale: questioni ritenute evidentemente troppo sensibili per potere essere discusse e deliberate in vista di obiettivi non strettamente egoistici».

⁴²⁷ A dire il vero, il Rapporto Werner, sollecitato dal vertice dell'Aja dell'1 e 2 dicembre 1969, elaborato nel 1970 e recepito dal Consiglio il 22 marzo 1971 [Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 22 marzo 1971, sul conseguimento per tappe di un'unione economica e monetaria nella Comunità], prevedeva la realizzazione dell'Unione economica e monetaria entro il 1980 e, circostanza più rilevante da evidenziare, la precedenza della costruzione di quella economica, rispetto a quella monetaria. Non è del tutto merito del Piano Werner. La prevalenza era dettata anche dall'esistenza del sistema di Bretton Woods che garantiva la stabilità monetaria.

⁴²⁸ Acronimo di *European currency unit*, si trattava di una moneta scritturale. Cfr. G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 812, che rileva come il suo valore fosse «calcolato con riferimento ad un paniere di monete prestabilite, esisteva pertanto solo come moneta di conto, eventualmente utilizzabile nei rapporti interbancari, ma scarsamente idonea per essere impiegata nelle transazioni correnti».

⁴²⁹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 670. Per una disamina dell'evoluzione che condusse allo SME, cfr. G.Celi-A.Ginzburg-D.Guarascio-A.Simonazzi, *Una Unione divisiva. Come salvare il progetto europeo*, Bologna, il Mulino, 2020.

Si accelerò, anche qui in forza delle contingenze, l'integrazione monetaria⁴³⁰, a scapito di quella economica, che, tuttavia, non scomparve dalle proposte, dagli studi e dalle iniziative.

Il Consiglio europeo di Hannover del 27 e 28 giugno 1988, infatti, diede impulso - sulla scia del fallimento del *Serpente monetario* del 1972⁴³¹ e della scarsa riuscita dello SME del 1979 - allo studio di altre soluzioni, presentate poi dalla Commissione presieduta da Jacques Delors, che, per la prima volta, indicò nella realizzazione di un'unione economica e monetaria (UEM) la soluzione alla crisi che, ai tempi, attanagliava l'Europa⁴³².

3. Dal Trattato di Maastricht alla crisi economico-finanziaria del 2008.

Sulla base del rapporto Delors⁴³³, si sottoscrisse il Trattato di Maastricht. Il testo, nell'accogliere la gran parte delle proposte del rapporto, scelse, non già un sistema di cambi fissi sulla scia dei due sistemi precedenti, ma la creazione di una moneta *unica*, l'euro. Si deliberò, pertanto, la criticata "moneta senza Stato", lasciando gli Stati membri sguarniti di uno dei principali strumenti di politica economica⁴³⁴, la moneta, e ponendo le basi per quella debolezza che impedirà una pronta risposta alla crisi del 2008⁴³⁵.

⁴³⁰ L. Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id., (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 15-16, sottolinea la convergenza della costruzione economica europea con le teorie monetariste, che si prestavano «perfettamente al gioco di sdrammatizzare le contraddizioni dell'impianto europeo. Permettevano, infatti, non solo di superare le obiezioni delle scuole neokeynesiane, ma anche di sottovalutare gli avvertimenti della teoria delle Aree valutarie ottimali di Mundell sulla necessità che un'area valutaria unica debba possedere alcuni requisiti essenziali di omogeneità affinché il relativo sistema economico non risulti esposto a devastanti «shock asimmetrici». Permettevano quindi di rimandare a un prossimo futuro la realizzazione di queste condizioni (non si può certo ritenere che personalità del calibro di Delors non essere presente che in una fase successiva sarebbe stato necessario procedere verso un'unione politica). Ma intanto consentivano di presentare il modello europeo non come una «incompiuta», ma come un assetto che solo garantendo la stabilità monetaria, avrebbe potuto condurre alla maggiore crescita economica possibile».

⁴³¹ R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 670, che chiarisce come «definiva una banda predeterminata dentro la quale mantenere le diverse valute nazionali, ma all'interno della quale le stesse potevano fluttuare».

⁴³² *Rapporto sull'Unione economica e monetaria nella Comunità europea*, Lussemburgo, 17 aprile 1989, per cui cfr. G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 813; R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 670, che precisano come esso fu assunto «a base di lavoro della Conferenza intergovernativa preparatoria del Trattato di Maastricht. Secondo il rapporto Delors, l'UEM avrebbe dovuto prevedere, sul versante economico, disposizioni vincolanti i bilanci statali, oltre che il rafforzamento di alcuni degli strumenti già esistenti; sul versante monetario, con l'integrazione dei mercati finanziari, l'istituzione di un regime di cambi fissi tra le valute degli Stati membri (ma, l'adozione di una moneta unica era considerata un'opzione preferibile) e un'unica politica monetaria. Per conseguire tali risultati, si prospettarono tre fasi: la prima, di consolidamento di tutta una serie di strumenti esistenti; la seconda, di istituzione di una nuova autorità monetaria, incaricata di verificare la sussistenza dei criteri per il passaggio alla terza tappa e di predisporre il passaggio; la terza, di definitivo trasferimento alla (allora) Comunità delle competenze in materia monetaria (ed economica)».

⁴³³ G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 813, evidenzia come il fulcro del Rapporto Delors non è da ravvisarsi sulla creazione della moneta unica, bensì sulla scelta di centralizzare la politica monetaria, separando nettamente dalla politica economica. Esattamente il contrario di quanto previsto nel Rapporto Werner.

⁴³⁴ G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, In *Quad.cost.*, n. 1, 2012.

⁴³⁵ R. Perez, *la crisi del debito pubblico*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n. 1, 2017, pp. 669 ss. Insomma, come rileva L. Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in Id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 15, avendo la costituzione finanziaria di Maastricht «posto il governo della moneta al centro della politica economica europea» e innalzando «la stabilità dei prezzi a vera e propria *grundnorm* dell'Unione economica e monetaria (...) la convergenza verso gli assunti della Nmc [*Nuova macroeconomia classica*] è evidente. Questi ritengono: i) che le politiche di stabilizzazione keynesiane siano superflue e

Il calendario⁴³⁶ di realizzazione dell'unione economica e monetaria (UEM) rispecchiò quello previsto nel Rapporto Delors. Così alcuni Stati, tra quelli appartenenti all'allora Comunità Europea, vennero esclusi dalla moneta unica per il mancato soddisfacimento di una serie di criteri di *convergenza*⁴³⁷. In particolare, furono undici gli Stati membri che, al 1° gennaio 1999, adottarono l'euro, mentre gli altri attivarono un percorso per la sua adozione (Stati «in deroga»)⁴³⁸.

L'obiettivo della creazione dell'unione economica e monetaria venne inserito nella Parte Terza, al Titolo VI, rubricato «Politica economica e monetaria», del TCE (Trattato che istituisce la Comunità Europea), per poi essere riformato con il successivo Trattato di Lisbona e trasferito, sempre nella parte Terza, al Titolo VIII del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 119 e 144).

Ci si occuperà espressamente dello sviluppo del coordinamento della politica economica, tralasciando, di conseguenza, l'integrazione della politica monetaria, cui comunque, per necessità si farà accenno.

3.1. L'Euro in cambio della procedura per disavanzi eccessivi

Gli obiettivi previsti a Maastricht prevedono un sistema unitario, delineato dalla disposizione di apertura di detto Titolo VIII, l'art. 119 TFUE. La norma afferma espressamente come «l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai Trattati, l'adozione di una *politica economica* che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (par.1). Il sistema prevede, inoltre, in ordine alla politica monetaria, che «questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una

solo produttrici di inflazione; *ii*) che l'unica variabile governabile sia la quantità di moneta da immettere annualmente nel mercato, *iii*) che l'unica politica possibile sia quella delle riforme strutturali del mercato del lavoro, dell'efficienza produttiva e della funzionalità della pubblica amministrazione».

⁴³⁶ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 670-671: «il passaggio alla seconda tappa iniziò già il 1° gennaio 1994 con l'istituzione dell'Istituto Monetario europeo (IME), che preparò il passaggio alla tappa successiva. Questa, a sua volta, ebbe avvio il 1° gennaio 1999, con l'introduzione dell'euro come moneta effettivamente e legalmente in circolazione per i pagamenti elettronici (trasferimenti bancari e operazioni sul mercato delle valute), mentre le banconote delle monete nazionali precedenti restavano in circolazione per i pagamenti in contanti come «suddivisione non-decimale dell'euro». Dal 1° gennaio 2002 venivano poi messe in circolazione le banconote in euro, prima insieme alle monete nazionali e poi dal 28 febbraio di quell'anno, dopo un breve periodo di «assuefazione», come uniche aventi corso legale negli Stati che avevano adottato l'euro. Dal 1° giugno 1998, come vedremo, era stata intanto istituita la Banca Centrale Europea (BCE), che assumerà pienamente le proprie competenze dal 1° gennaio 1999, insieme al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), mentre l'IME veniva liquidato alla fine del 1998. Una serie di atti accompagnò tali passaggi per regolarne le diverse implicazioni. Qui si segnala solo il reg. (CE) n. 1103/97 del Consiglio, del 17 giugno 1997, relativo a talune disposizioni per l'introduzione dell'euro (GUCE L 162, 1), che sancì il principio c.d. di continuità (...) (art. 3).

⁴³⁷ G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 813, ricorda che «essi sono definiti dal combinato disposto dell'art. 140 TFUE e dal Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza (adottato in occasione della firma del Trattato di Maastricht) e consistono: 1) in un alto grado di stabilità dei prezzi (...); 2) la sostenibilità della finanza pubblica determinata dall'assenza di decisioni del Consiglio in forza della procedura per i disavanzi eccessivi (...); 3) il rispetto dei margini di fluttuazione ordinari previsti dal meccanismo dei cambi; 4) un livello contenuto dei tassi di interesse a lungo termine che rifletta la stabilità della congiuntura economica». All'epoca ci si accontentò di verificare che il *trend* dei criteri fossero in avvicinamento, come dimostra la decisione del Consiglio del 3 maggio 1998, n. 98/317/CE.

⁴³⁸ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 670-671. G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 814, precisa come il Rapporto Delors prevedeva un periodo in cui collocare la realizzazione dell'unione monetaria (tra il 1° gennaio 1996 e il 1° gennaio 1999). La scelta per quest'ultima data dipese dal numero insufficiente di Stati in condizione di parteciparvi, tra cui l'Italia.

politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (par. 2). Tutto ciò nel «rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile» (par. 3)⁴³⁹.

Dunque, per quanto in particolare riguarda la politica economica, essa rimase, pur con un rafforzamento del coordinamento, in capo agli Stati membri. La creazione di una moneta unica, senza un'unificazione politica del sistema economico, comportò, tuttavia, la *necessità* di evitare disavanzi eccessivi. Le scelte di politica economica di ciascuno Stato membro, diversamente, avrebbero potuto influenzare negativamente il mercato comune⁴⁴⁰.

Fu così previsto, per bilanciare la mancata integrazione della politica economica, il divieto di *no bail out*: l'Unione europea, in tal modo, non sarebbe stata responsabile né si sarebbe potuta fare carico delle obbligazioni finanziarie contratte da ciascun Stato membro⁴⁴¹.

Inoltre, venne previsto un primo rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 4 TCE, ora 119 TFUE). Esse, qualificate «di interesse comune» (art. 99 TCE, ora art. 121 TFUE), sarebbero state sottoposte a un controllo *preventivo* europeo⁴⁴² attraverso: *a)* l'adozione da parte del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, di «un progetto di indirizzi di massima», c.d. GOPE, e cioè Grandi Orientamenti per le Politiche Economiche (art. 99 TCE, ora 121, par. 2, TFUE); *b)* la *sorveglianza multilaterale*, nell'ambito della quale la Commissione avrebbe fornito indicazioni al Consiglio per monitorare

⁴³⁹ In R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 684, è precisato come sia «proprio questo, del resto, il motivo per il quale l'Unione ha in materia una mera competenza parallela (...). I Trattati, infatti, non riconducono tale competenza, né tra quelle esclusive (art. 3 TFUE), né tra quelle concorrenti (art. 4 TFUE), e neanche tra quelle in cui l'Unione ha una competenza di sostegno, coordinamento o completamento (art. 6 TFUE). Nell'art. 2 TFUE, che contiene un elenco delle tipologie di competenze che l'Unione può esercitare, il coordinamento delle politiche economiche viene citato in un paragrafo a parte (par. 3), costituendo esso, al pari delle politiche occupazionali e in parte di quelle sociali, una categoria a sé di competenze».

⁴⁴⁰ G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 815, rileva come «l'introduzione di una distinzione artificiale tra politica monetaria e politica economica, unitamente al diverso grado di competenza che le caratterizza (esclusiva la prima, di mero coordinamento la seconda), finisce per determinare una sorta di subordinazione degli obiettivi economici a quello "primario" della stabilità dei prezzi. In altri termini, lo Stato membro può ancora stabilire liberamente quali risorse destinare ai settori non produttivi (...), ma ciò può fare solo in maniera compatibile con il fine considerato come prevalente dai redattori del Trattato». Detta subordinazione emerge dall'art. 127 TFUE che stabilisce come «il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione», ma sempre «[f]atto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi».

⁴⁴¹ G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 818, evidenzia come «il fine indiretto di tali disposizioni era sempre identificabile con quello di preservare la stabilità dei prezzi. Si riteneva, infatti, che vietando gli aiuti pubblici all'economia (...) gli Stati partecipanti all'euro sarebbero stati indotti a conservare bilanci sani. Escludendo indebitamenti eccessivi, i tassi di interesse sui titoli di Stato sarebbero rimasti entro un margine di oscillazione contenuto e, quale effetto indotto, sarebbe stato più facile mantenere l'inflazione nell'eurozona sotto controllo».

⁴⁴² G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 818, rileva come lo scopo delle «regole sulla sorveglianza pubblicistica» possa rintracciarsi nella scarsa fiducia nei confronti del mercato in relazione alla sua capacità di «preservare la probità dei governanti. Costituisce infatti un fenomeno noto quello per cui gli esponenti politici, specie nei periodi elettorali, sono pronti a concedere facilitazioni: solo se costretti dall'emergenza, i governi sono indotti a rispettare i programmi di riforme economiche. Sulla base di questo dato, desumibile dall'osservazione della prassi, i redattori ritennero opportuno inserire nel Trattato talune altre disposizioni, in modo da tenere sotto stretto controllo i bilanci statali ed evitare, in tal modo, la produzione di *deficit* e di bolle speculative sui titoli degli Stati appartenenti alla zona euro».

l'andamento delle diverse economie di ciascun Stato membro, contestualmente trasmettendo raccomandazioni nel caso di scostamento dagli indirizzi di massima (c.d. *early warning*); c) il divieto di disavanzo pubblico eccessivo, affiancato da una procedura di controllo e sanzionatoria (art. 104 TCE, ora 126 TFUE)⁴⁴³.

In particolare, quest'ultimo strumento prevede una procedura di *moral suasion*. Ciò, in quanto, da un lato, le caratteristiche che rendono un disavanzo *eccessivo* sono descritte, più che nel Trattato, in un protocollo ad esso allegato; dall'altro, la relativa procedura sanzionatoria dipende da calcoli che non conducono a un risultato certo. Proprio per l'incertezza dei risultati, si prevede la possibilità, per lo Stato membro, sottoposto alla procedura, di poterla evitare i) quando avvii un percorso di avvicinamento alle caratteristiche indicate nel protocollo ovvero, ii) quando il superamento dei valori di riferimento possa considerarsi temporaneo ed eccezionale»⁴⁴⁴.

Sul punto, l'allora art. 104 TCE (ora art. 126 TFUE) aveva previsto, infatti, una valutazione delle finanze pubbliche dello Stato membro attraverso il collegamento tra i due notissimi parametri: del disavanzo pubblico - ossia il saldo tra entrate e uscite riferito all'esercizio finanziario - con il prodotto interno lordo (PIL), e del debito pubblico - ossia la somma dei debiti degli esercizi precedenti - sempre con il prodotto interno lordo (PIL). Nel caso di difformità tra questi rapporti e i *valori soglia* previsti nel protocollo al trattato - del 3%⁴⁴⁵ per il primo e del 60% per il secondo - la procedura si sarebbe attivata.

Così, la stabilità dei conti pubblici divenne «la *Grundnorm* delle politiche finanziarie pubbliche»⁴⁴⁶.

3.2. La stabilità economica come principio

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 si prevede che l'ingresso nell'area euro avrebbe necessitato, per gli Stati interessati, del possesso di tre requisiti: a) la libera adesione; b) l'allineamento delle finanze pubbliche al Protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi; c) l'adesione al Patto di Stabilità e Crescita (requisito richiesto da Francia e Germania).

Quanto, in particolare, al Patto, adottato dal Consiglio Europeo di Amsterdam, si compone, ancora oggi, di una risoluzione (n. 97/C236/01 del 17 luglio 1997) e di due regolamenti (regg. n.1466/1997 e n. 1467/1997). Quanto all'originaria risoluzione, non costituendo una fonte dell'ordinamento europeo, si limitò a dare impulso ad orientamenti condivisi in sede europea, autodefinendosi «orientamento politico rigoroso» e prevedendo l'impegno di «rispettare l'obiettivo, indicato nei (...) programmi di stabilità o di convergenza, di un saldo di

⁴⁴³ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 673.

⁴⁴⁴ R.Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., 2012, p. 517; A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit, 2019, *passim*.

⁴⁴⁵ Ormai è emerso, per stessa dichiarazione del suo inventore, che essa venne inventata senza una solida base di teoria economica. Ecco quanto dichiarato nel 2019, dal suo inventore, Guy Abeille: «Se mi chiede se la regola adottata oggi in Europa e in altre nazioni del mondo, tra cui Israele, Malesia e Cina, secondo cui il deficit di un Paese non debba superare il 3% del Pil abbia basi scientifiche le rispondo subito di no. Perché sono stato io a idearla, nella notte del 9 giugno 1981, su richiesta esplicita del presidente François Mitterrand che aveva fretta di trovare una soluzione semplice che mettesse rapidamente un freno alla spesa del governo di sinistra che nel frattempo stava esplodendo. Così in meno di un'ora, senza l'assistenza di una teoria economica, è nata l'idea del 3%», in *ilsole24ore.com*.

⁴⁴⁶ R.Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., 2012.

bilancio a medio termine prossimo al pareggio»⁴⁴⁷, contestualmente a quello di adottare tutte le misure necessarie per raggiungerlo.

Quanto ai due regolamenti, invece, introdussero rispettivamente il «braccio preventivo» e quello «correttivo». Quanto al primo, il reg. n. 1466/1997 disegnò la procedura attraverso la quale, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, il Consiglio avrebbe potuto verificare la rispondenza dell'andamento della finanza pubblica dello Stato membro all'obiettivo di medio termine, da questo individuato nel neo-introdotta Programma di stabilità, presentato da ciascun governo nazionale ogni anno. In esso si sarebbero indicate le misure da adottarsi per raggiungere quell'obiettivo condiviso in sede europea, sulla base di una serie di previsioni macroeconomiche, così da consentire agli organi comunitari di analizzare i dati forniti e le eventuali azioni da compiere *ex art.* 104 TCE (oggi 126 TFUE).

Quanto al «braccio correttivo», il reg. 1467/1997 definì e specificò i contenuti e i tempi della procedura sui disavanzi eccessivi - precisando soprattutto i caratteri di eccezionalità e temporaneità che avrebbero reso ammissibile lo scostamento dall'obiettivo di cui sopra - e le modalità sanzionatorie di calcolo del deposito infruttifero che - trascorsi due anni senza che lo Stato membro avesse provveduto a risanare le proprie finanze - si sarebbe dovuto trasformare in ammenda.

Il Patto di Stabilità e Crescita, integrando le previsioni del Trattato⁴⁴⁸, provvide, in definitiva, a evidenziare come la stabilità finanziaria dovesse essere ricercata in un «saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio», *irrigidendo* le politiche economiche degli Stati membri.

Il risultato in termini di *rigidità* dipende dal mutamento del rapporto tempo/eccessività rispetto al disavanzo: da un ambito annuale si passa a quello pluriennale, con la conseguenza che i requisiti di stabilità non si riferiscono più al disavanzo maturato in un solo esercizio, bensì rispetto al debito pubblico complessivo in ottica pluriennale. La stessa dottrina dell'epoca⁴⁴⁹, infatti, avvertì che il risultato auspicato dal Patto si sarebbe trasformato, grazie alla modifica, in un vero e proprio «obbligo» per i conti pubblici, senza che ad esso corrispondesse alcuna assunzione di responsabilità da parte dell'Unione europea.

In ogni caso, fu sempre la realtà fattuale a far emergere gli aspetti problematici della nuova disciplina. Se, da una parte, durante un ciclo economico favorevole, essa indica un percorso virtuoso di avvicinamento ai parametri di Maastricht; nel caso di ciclo sfavorevole (come quello dei primi anni Duemila), la rigidità diventa causa di rallentamento dell'economia e, di conseguenza, di un'impossibilità di rispettare i parametri.

Il concreto atteggiarsi delle norme del Patto, verificato anche in conseguenza della crisi irlandese del debito⁴⁵⁰, e le richieste di maggiore flessibilità espresse da Germania, Francia, Italia e Portogallo, condussero, nel Consiglio di Siviglia, alla concessione di misure derogatorie alla disciplina europea nel caso di «rallentamento dell'attività economica»⁴⁵¹.

⁴⁴⁷ G.Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in Riv.dir.fin., fasc.4, 2001, pp. 559 ss.

⁴⁴⁸ G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007. *Contra* R.Perez, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 7, 2005, secondo cui il Patto sarebbe sostitutivo del Patto quanto al rapporto intercorrente tra le due fonti.

⁴⁴⁹ G.Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, cit., 2001, pp. 559 ss.

⁴⁵⁰ Nonostante la Commissione avesse espresso parere positivo sulle finanze irlandesi, il Consiglio decise di esprimere parere negativo - su cui 2001_della Cananea, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*.

⁴⁵¹ R.Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* In *Giorn.dir.amm.*, n. 9, 2002, p. 1000.

Nonostante le misure flessibilizzanti adottate durante il detto Consiglio, Francia e Germania non riuscirono a rispettare i parametri economici. Diversamente dal caso dell'Irlanda, la Commissione diede impulso alla procedura di *early warning* ma il Consiglio non procedette, sospendendola. Il caso, portato dinnanzi alla Corte di Giustizia, diede un esito rilevante per il presente lavoro: pur annullando il procedimento, il giudice qualificò la procedura per disavanzi pubblici eccessivi come *politica*⁴⁵². La detta qualificazione rese immediatamente chiaro il carattere discrezionale dei parametri numerici.

Stando così le cose, si provvide, già l'anno successivo, nel 2005, a una riforma del Patto⁴⁵³ per attribuire maggiore flessibilità alle regole dietro un rafforzamento del controllo dei debiti pubblici degli Stato membri⁴⁵⁴.

3.3. L'articolazione del sistema alle soglie della crisi finanziaria

Alle soglie della crisi economico-finanziaria, il sistema era così articolato: *i)* il Consiglio definisce gli indirizzi di massima per le politiche economiche di Stati membri e Unione europea; *ii)* il rispetto di detti indirizzi viene verificato nell'ambito di un meccanismo di sorveglianza multilaterale, *iii)* il mancato rispetto di uno Stato membro dà impulso alla procedura per disavanzo pubblico eccessivo, con eventuale comminazione della sanzione; *iv)* misure di sostegno vengono previste dinnanzi a specifici casi di difficoltà di uno Stato membro⁴⁵⁵.

3.3.1. Gli indirizzi di massima e la sorveglianza multilaterale

Quanto al coordinamento delle politiche economiche, si prevede innanzitutto la comunicazione di indirizzi di massima - c.d. GOPE («grandi orientamenti delle politiche economiche»), contenenti priorità e orientamenti - e raccomandazioni⁴⁵⁶. Essendo atti formalmente non vincolanti, il loro mancato rispetto non comporta la comminazione di vere e proprie sanzioni, ma è oggetto di valutazione della posizione dello Stato membro⁴⁵⁷ nell'ambito della sorveglianza multilaterale, oggi effettuata nell'ambito del c.d. *Semestre europeo*.

⁴⁵² Corte giust., 13 luglio 2004, C-27/04, su cui R.Perez, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giorn.dir. amm.*, n. 10, 2004, p. 1073.

⁴⁵³ su cui 2007_Rivosecchi

⁴⁵⁴ Ricorda R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 695: «ciò avvenne con una serie di atti (decisioni e conclusioni) adottati dal Consiglio il 25 novembre 2003, per sospendere la procedura per deficit eccessivi che era stata avviata nei confronti di Francia e Germania, atti (presi anche con il voto favorevole dell'Italia) che furono poi inutilmente impugnati dalla Commissione dinanzi alla Corte di giustizia (sentenza 13 luglio 2004, C-27/04 *Commissione c. Consiglio*, cit.). a seguito di tale vicenda, e sulla spinta del Consiglio europeo, furono approvati i reg. (CE) nn. 1055/2005 e 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005 /GUUE L 174, 1 e 5), che modificavano i citati reg. nn. 1466/97 e 1467/97 nel senso di consentire specifiche attenuanti per gli Stati a rischio di disavanzi eccessivi e la diluizione dei tempi previsti per l'eventuale correzione, ammettendo anche la possibilità di obiettivi differenziati in funzione della peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro».

⁴⁵⁵ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 684-685

⁴⁵⁶ Con la comunicazione 3 settembre 2002 «Sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione» (COM (2002) 487 def.), la Commissione propose di elaborare uno specifico strumento di sintesi per le politiche fiscali, di bilancio e occupazionali. Detta proposta fu recepita dal Consiglio europeo (Bruxelles 20-21 marzo 2003 e 22-23 marzo 2005), che impegnò anche le altre istituzioni ad adottare, in conformità con gli artt. 121 e 148 TFUE, un unico documento (i c.d. «orientamenti integrati»), composto di due elementi separati: gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione.

⁴⁵⁷ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 685

In particolare, gli indirizzi di massima sono adottati, previa raccomandazione della Commissione, dal Consiglio che ne elabora un progetto di massima. Il Consiglio europeo, a sua volta, trasmette le sue conclusioni al Consiglio che, infine, adotta la vera e propria raccomandazione, informandone il Parlamento europeo⁴⁵⁸.

La sorveglianza multilaterale assicura - attraverso le relazioni che la Commissione redige sulla base delle informazioni rese da ciascuno Stato e dell'opera del Consiglio - il controllo della rispondenza tra gli indirizzi di massima e le politiche economiche che gli Stati membri intendono adottare nell'esercizio di bilancio, al fine di promuovere la «convergenza dei risultati economici» (art. 121, par. 3, comma 1, TFUE). Nel caso di incoerenza delle politiche economiche: *i*) la Commissione *avverte* lo Stato membro che ha deviato e, se la deviazione persiste, formula una raccomandazione al Consiglio (c.d. *early warning*), nella quale può essere sollecitata la pubblicità, con ogni ripercussione sulla *reputation* finanziaria dello Stato che non abbia adempiuto⁴⁵⁹; *ii*) se il Consiglio dovesse deliberarne l'accoglimento - a maggioranza qualificata e senza il voto dello Stato sottoposto alla procedura (art. 121, par. 4, e art. 258, par. 3, lett. *a*), TFUE) - informa il Parlamento europeo; *iii*) qualora le raccomandazioni fossero rese pubbliche, il Presidente del Consiglio dello Stato sottoposto alla procedura può essere sentito dalla commissione competente del Parlamento europeo.

La procedura è stata poi ulteriormente specificata e rafforzata, prevalentemente ai sensi dello stesso art. 121, par. 6, TFUE⁴⁶⁰.

Da quanto sopra, è evidente che gli Stati membri restano gli unici responsabili delle proprie finanze pubbliche. Essi, infatti, devono, per evitare il *lassismo* fiscale (spesa in deficit, piuttosto che incremento del prelievo), finanziarsi autonomamente nel mercato, attraverso il mantenimento della sostenibilità delle politiche economiche e della credibilità degli impegni futuri di spesa.

⁴⁵⁸ Oggi, nell'ambito del c.d. *Semestre europeo*, il coordinamento è organizzato *ex ante* e la procedura si svolge tra febbraio e marzo.

⁴⁵⁹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 685

⁴⁶⁰ In R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 686, è precisato come «il primo passo in questa direzione è stato compiuto, già prima del Trattato di Lisbona, con il cosiddetto «Patto di stabilità e crescita» (PSC), annunciato dalla risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam, del 17 giugno del 1997 (GUCCE C 236, 1), realizzato poi con il Reg. (CE) n. 1466/97, del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, GUCE L 209, 1 (poi modificato dai regolamenti (CE) del Consiglio n. 1055/2005 e n. 1056/2005, del 27 giugno 2005, GUUE L 174, rispettivamente 1 e 5, e dal reg. /UE) n. 1175/2011 del PE e del Consiglio, del 16 novembre 2011, GUUE L 306, 12, (...) e con il reg. (CE) n. 1467/1997, del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, GUCE L 209, 6) e successivamente precisato con il reg. (UE) n. 1173/2011, del PE e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (GUUE L 306, 1), applicabile ai soli Stati la cui moneta è l'euro, il quale stabilisce un sistema di sanzioni volto a migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del patto di stabilità e crescita nella zona euro (ma in pari data sono stati adottati anche gli altri regolamenti che compongono il c.d. *Six Pack* ...). Il PSC stabiliva le disposizioni relative al contenuto, alla presentazione, all'esame e alla sorveglianza dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza nell'ambito della sorveglianza multilaterale che deve essere esercitata dal Consiglio per prevenire tempestivamente il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi e promuovere la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche (art. 1, reg. n. 1466/97)».

Infatti, l'Unione Europea, quanto alle modalità di finanziamento degli Stati membri (artt. 123-125 TFUE)⁴⁶¹, prevede, oltre che il divieto di *no bail-out*⁴⁶² (art. 125 TFUE), il divieto per la Banca Centrale europea e le Banche nazionali di offrire agli Stati membri «scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia» e di acquistare direttamente titoli di debito pubblico⁴⁶³ (art. 123 TFUE) e un «accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie» (art. 124 TFUE)⁴⁶⁴.

3.3.2. Il divieto di disavanzi eccessivi di bilancio

L'auto-responsabilità dello Stato membro in ordine alla sostenibilità del debito (e alla conseguente credibilità dinnanzi ai mercati finanziari) e la costruzione della moneta unica, è all'origine della disciplina sui disavanzi eccessivi di bilancio (art. 126 TFUE)⁴⁶⁵.

La Commissione sorveglia, sulla base dei due parametri del deficit di bilancio e del debito pubblico, l'evoluzione economica di ciascuno Stato membro. L'organo, ove concluda in senso negativo sul loro rispetto (o, comunque, nel caso di rischio di un disavanzo eccessivo), elabora una relazione, tenendo conto delle spese per gli investimenti e di altri fattori significativi⁴⁶⁶.

⁴⁶¹ I vincoli di cui agli artt. 123-125 TFUE sarebbero dovuti, come è accaduto, essere precisati, su proposta della Commissione e a seguito di consultazioni del Parlamento europeo, dal Consiglio. A tal proposito sono stati emanati i regolamenti n. 3603/1993 e n. 3604/1993.

⁴⁶² La disposizione, come chiarisce R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 786, costituisce uno dei pilastri della disciplina di bilancio e «sancisce così la netta separazione tra i bilanci degli Stati membri e l'impossibilità che altri Stati o l'Unione possano essere chiamati a rispondere per i debiti di uno di essi. E ciò da un lato per evitare che, stante l'alto grado d'interdipendenza tra le economie degli Stati membri, le erronee e imprudenti scelte di bilancio di uno di essi possano ripercuotersi negativamente sulle economie dei *partners* (c.d. effetto *spill-over*); dall'altro, per spingere uno Stato eccessivamente indebitato, e quindi in difficoltà nel procurarsi i necessari finanziamenti (salvo ad accordare agli investitori tassi di interesse assai elevati), a prendere misure rigorose per correggere il debito e conformarsi alla prescritta disciplina di bilancio, evitando così comportamenti, come suol dirsi, di *moral hazard*. Vedremo comunque più avanti i riflessi che anche sull'applicazione di tale disposizione ha esplicitato la crisi dei debiti sovrani».

⁴⁶³ Il reg. (CE) n. 3603/1993 (GUCE L 332, 1) del 13 dicembre 1993 precisa la portata del divieto, secondo cui sarebbero vietati gli acquisti diretti presso le amministrazioni pubbliche (intese nell'ampia accezione comprendente non solo amministrazioni statali, ma anche gli enti regionali, locali e gli altri enti pubblici, gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche), senza escludere quindi la possibilità per le banche centrali di acquistare titoli del debito pubblico sul mercato secondario.

⁴⁶⁴ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 687. Il reg. (CE) n. 3604/1993 (GUCE L 332, 4) del 13 dicembre 1993 precisa la portata del divieto, considerando, quale «misura che offre un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie», «qualsiasi disposizione vincolante che attribuisca vantaggi fiscali ai soggetti indicati nell'art. 124 TFUE, o obblighi le istituzioni finanziarie ad acquistare o a detenere titoli di debito emessi dagli stessi soggetti. Detto regolamento precisa altresì che il divieto in parola può essere sospeso esclusivamente in considerazione dell'esigenza di rafforzare la solidità delle istituzioni finanziarie, e quindi la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme, e al tempo stesso di tutelare i clienti di tali istituzioni».

⁴⁶⁵ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 688: La disciplina è contenuta in un Protocollo (oggi il n. 12, allegato al Trattato di Lisbona). La disciplina può essere modificata all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea oppure può essere specificata nelle modalità e definizioni, sempre dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. La disciplina è contenuta nel reg. (CE) n. 497/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (GUUE L 145, 1); reg. (CE) n. 1055/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, che modifica il reg. (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GUUE L 174, 1); reg. (CE) n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, che modifica il reg. (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GUUE L 174, 5).

⁴⁶⁶ G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 227, infatti, precisa che «l'ordinamento giuridico europeo (...) si attiene a una linea non dissimile da quella che Luigi Einaudi, da presidente della Repubblica, suggerì per l'Italia: la distinzione tra le spese

Per quanto riguarda il rapporto tra il disavanzo pubblico - previsto o effettivo - e il PIL, non deve superare, in via generale, il limite massimo del 3%. Se dovesse superarlo, non si attiva automaticamente la procedura sanzionatoria: *i)* se il valore, da un lato, sia diminuito in modo sostanziale e continuo e, dall'altro, si avvicini a quello di riferimento; *ii)* in alternativa, se il superamento sia solo *eccezionale e temporaneo* e il valore sia vicino a quello di riferimento.

Quanto al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, non deve superare il 60% del PIL, salvo che il valore non si stia riducendo in maniera sufficiente e con un ritmo adeguato⁴⁶⁷.

Nel caso in cui la Commissione ravvisi il rischio di un disavanzo eccessivo, formula un parere allo Stato interessato, informandone il Consiglio, che - sulla base di tale parere e delle osservazioni dello Stato - decide sollecitamente. Nel caso ravvisi l'eccessività del disavanzo, il Consiglio indirizza delle raccomandazioni - inizialmente non pubbliche - imponendo allo Stato di porre termine alla situazione entro un determinato periodo. Il Consiglio delibera, senza il voto dello Stato membro sottoposto alla procedura e a maggioranza qualificata, su raccomandazione della Commissione⁴⁶⁸.

Se lo Stato membro, non in deroga⁴⁶⁹, non ottempera alle raccomandazioni, il Consiglio può intimare⁴⁷⁰: *i)* l'assunzione, entro un termine, delle misure ritenute necessarie alla riduzione del disavanzo; *ii)* la presentazione, con cadenza stabilita, di relazioni che diano conto degli eventuali progressi; *iii)* l'applicazione provvisoria (eventuale) di misure⁴⁷¹, che cesseranno alla correzione del disavanzo.

La procedura appena descritta ha subito importanti modifiche, tra le quali si ricordano immediatamente: l'anticipazione della possibilità di irrogare la sanzione già dall'inizio della procedura; il calcolo della sanzione, sulla base sia della ricchezza dello Stato membro sia del grado di scostamento del rapporto deficit/PIL e l'introduzione del metodo di voto *reverse qualified majority* (maggioranza qualificata inversa) per l'adozione delle decisioni del Consiglio⁴⁷².

correnti e le spese d'investimento. L'art. 125 (3) Tfeue si fonda su tale distinzione». Così, la disposizione in relazione alle spese per investimenti «non configura una semplice facoltà, bensì un potere il cui esercizio è doveroso, ossia una potestà». L'A. conclude, affermando come «a fronte di una disposizione dal contenuto così chiaro, inequivocabile, vi è da rammaricarsi che si sia dovuto attendere un ventennio perché i funzionari europei s'impegnassero a far nerbo all'interpretazione che poteva incentivare i governi nazionali a investire, per favorire la crescita e con essa l'occupazione».

⁴⁶⁷ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 688

⁴⁶⁸ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 688-689, secondo la Corte, il Consiglio non può discostarsi dai descritti passaggi della procedura, né modificare i presupposti per l'adozione di un atto, in particolare per l'irrogazione delle sanzioni: Corte giust. 13 luglio 2004, C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, I-6649.

⁴⁶⁹ Agli Stati membri con deroga ex art. 139, par. 2, lett. b), TFUE, non si applica né questa fase, né quelle successive.

⁴⁷⁰ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 689, la procedura, ai sensi dell'art. 126, par. 10, TFUE, non sono applicabili agli artt. 258 e 259 TFUE, relativi ai ricorsi per inadempimento del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro. Ciò non esclude, però, che «esistano residui spazi per la competenza della Corte di giustizia, in particolare quanto al rispetto da parte del Consiglio e della Commissione dei passaggi della riferita procedura (c. sentenza 13 luglio 2004, C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, cit.)».

⁴⁷¹ Il Consiglio, informandone il Parlamento europeo, può chiedere la pubblicazione di informazioni supplementari prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli; invitare la Banca europea per gli investimenti (BEI) a riconsiderare la sua politica dei prestiti; richiedere la costituzione di un deposito infruttifero d'importo adeguato presso l'Unione; infliggere ammende di entità adeguata.

⁴⁷² R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 689: cfr. soprattutto, i regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio: n. 1173/2011, del 16 novembre 2011, già citato; n. 1174/2011, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro (GUUE L 306, 8); nonché il reg. (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il citato reg. (CE) n. 1467/97 (GUUE L 306, 33). L'ammenda deve essere pari alla somma di un elemento fisso pari allo 0,2% del PIL e di un elemento

La procedura sopra delineata non esclude che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa stabilire, «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri», misure di sostegno (previste dall'art. 143 TFUE, anche per gli Stati membri con deroga), soprattutto in caso di «gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia», ovvero nel caso in cui lo Stato versi «in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggano al suo controllo»⁴⁷³.

Ciò che adesso importa rilevare è che gli strumenti di coordinamento delle politiche economiche, non solo sono stati inadeguati ad evitare problemi concreti dell'eurozona, ma si sono rivelati drammaticamente insufficienti con l'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2008⁴⁷⁴, che ha reso necessaria una profonda modifica della *governance* economica europea, finalizzata alla ricerca, non ancora conclusa, di soluzioni appropriate⁴⁷⁵.

4. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri

L'erompere della crisi finanziaria, sviluppatasi negli Stati Uniti a partire dall'autunno 2008⁴⁷⁶ come crisi della *finanza privata* americana, per poi trasformarsi in crisi della *finanza pubblica*, stante la detenzione di una

variabile pari a un decimo dello scostamento tra il disavanzo effettivo e il suo 'valore limite' stabilito dal Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, vale a dire il 3% del PIL, a condizione che l'importo complessivo non superi lo 0.5% del PIL».

⁴⁷³ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 690: «v. art. 122, rispettivamente parr. 1 e 2, TFUE. L'applicazione di misure di sostegno in caso di situazione di crisi delle forniture di prodotti petroliferi, a seguito dell'embargo decretato dai paesi produttori, era già stato ipotizzato dalla Corte con riguardo all'art. 103 TFUE (sentenza 29 giugno 1978, 77/77, B.P., 1513; v. anche successivamente con riguardo all'art. 122 TFUE, sentenza 6 settembre 2012, C-490/10, *Parlamento c. Commissione*). Ad ogni modo, dato il suo carattere derogatorio, la norma è di stretta interpretazione (v. sentenze 24 ottobre 1973, 5/73, *Balkan-Import-Export*, 1091; 24 ottobre 1973, 9/73 *Schlüter*, 1135; 23 gennaio 1975, 31/74, *Galli*, 47) e di certo «non rappresenta un fondamento giuridico adeguato per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che già si trovano o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari» (Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, punto 116), anche se «nulla nell'art. 122 TFUE indica che solo l'Unione sia competente a concedere un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro» (*ivi*, punto 120). La Corte ha anche riconosciuto, con riguardo alla definizione delle misure appropriate alle situazioni considerate, che il Consiglio può scegliere di volta in volta quella che gli sembra la più adatta (sentenza 24 ottobre 1973, 5/73, *Balkan-Import-Export*, cit.). La difficoltà (esistente o minacciata), di cui all'art. 122, par. 2, TFUE deve sfuggire al controllo dello Stato interessato e quindi, non essere a lui «imputabile», perché in tal caso esso riceverebbe non l'assistenza *ex art.* 122, par. 2, TFUE, ma eventualmente una sanzione ai sensi dell'art. 126 TFUE. Sulla base di questa disposizione è stato istituito il primo «salva Stati» dell'UEM (c. più avanti, par. 8).

⁴⁷⁴ G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 819, secondo cui «tanto le regole sul ricorso al mercato quanto quelle sulla sorveglianza pubblicitaria si sono dimostrate scarsamente efficaci alla prova dei fatti. Esse non hanno retto all'impatto della crisi economica internazionale».

⁴⁷⁵ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 673

⁴⁷⁶ A causa della nota vicenda dei c.d. mutui *subprime*, concesso da banche o finanziarie a debitori potenzialmente insolventi. Cfr. G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, pp. 820 ss., rileva come «l'analisi economica mostra in realtà notevoli diverse incertezze ricostruttive sulle origini della crisi. Secondo le spiegazioni più diffuse essa sarebbe dovuta ad una concomitanza di fattori quali l'insostenibilità del sistema finanziario internazionale, l'eccessiva esposizione bancaria per l'elevato ammontare dei crediti concessi, lo scoppio delle bolle speculative create negli anni immediatamente precedenti la crisi, l'elevato livello di indebitamento degli Stati». Dunque, le regole europee, dal lato dell'affidamento dei mercati, «non tenevano conto di una certa instabilità congenita dei meccanismi correttivi del ricorso al capitale privato. Il mercato, infatti, spesso reagisce in maniera illogica e sproporzionata alle sollecitazioni: esso segue sovente una logica binaria, secondo cui «va tutto bene» oppure, viceversa, «va tutto male». Dall'altro lato della clausola di non-salvataggio, questa «appariva scarsamente credibile agli occhi degli operatori economici», perché «evidentemente i detentori della ricchezza mobiliare ritenevano che, prima o poi, gli altri Stati sarebbero accorsi in aiuto dei Paesi dell'area euro in difficoltà, anche quando il dissesto era determinato da un forte

quantità spaventosa di titoli *subprime* da parte delle principali banche europee, peggiorò velocemente la capacità dei PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna) di sostenere il loro altissimo debito pubblico, causando nel mercato finanziario una corsa alla vendita dei loro titoli, con conseguente innesco di un circolo vizioso⁴⁷⁷.

Il passaggio dalla crisi finanziaria privata alla crisi della finanza pubblica si può sintetizzare nel modo che segue. I titoli *subprime* erano detenuti dalle maggiori banche e istituti finanziari dell'Eurozona. Essendo il loro valore sceso in prossimità dello zero, hanno causato la crisi degli istituti esponendo molti di essi al rischio di fallimento e sollecitando nella politica una loro ricapitalizzazione così da stimolarne la ripresa (finalizzata, a sua volta, a riaprire il mercato del credito nell'economia reale). L'ingente stimolo pubblico, però, peggiorando i saldi dello Stato, unitamente alla bassa crescita dell'economia che ne derivò, richiese interventi pubblici ancora maggiori, mettendo, soprattutto gli Stati già gravati da un alto *deficit*, nelle condizioni di essere declassati dalle agenzie di *rating* e, quindi, di essere sfiduciati dal mercato. Questo, a sua volta, per acquistare i titoli pubblici, richiese maggiori interessi, compromettendo irrimediabilmente la sostenibilità del debito pubblico. Si giunse, così, alla «crisi del debito sovrano», con il rischio di *default* dello Stato.

La crisi mostrò non solo gli effetti imprevedibili della finanziarizzazione dell'economia globale, ma anche la capacità di trasmissione della crisi dal settore privato a quello pubblico e, nel caso specifico, l'incapacità dell'intera Eurozona di fronteggiare situazioni simili⁴⁷⁸.

La complessità e pericolosità degli effetti economici e sociali che ne derivarono, nonché i timori di nuove, inaspettate emergenze, vennero gestiti - dalla Commissione europea e da una *Task Force* all'uopo nominata - con l'adozione di una serie di misure, sia sul piano politico-istituzionale, sia giuridico⁴⁷⁹.

deficit dei bilanci pubblici: e ciò sul presupposto che il costo del salvataggio sarebbe stato, per i Paesi partecipanti alla moneta unica, di gran lunga inferiore a quello del *default*».

⁴⁷⁷ G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 2012, per i dati. La corsa alla vendita dei titoli di Stato dei PIIGS aggravò la situazione per via dell'aumento degli interessi e del valore dello *spread* (differenziale sugli interessi da pagarsi tra le nuove emissioni di titoli di Stato considerati a rischio e, in particolare il *bund* tedesco, considerato il più affidabile in area euro), che resero ancor più insostenibile il valore del debito pubblico], che richiese, per essere spezzato, l'intervento dell'intero Eurosystema [l'aumento degli *spread* dei Paesi più deboli, infatti, colpì anche i Paesi più affidabili, per via della connessione delle economie dei diversi Paesi dell'Eurozona.

⁴⁷⁸ L.Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 18, secondo cui «la crisi, di fatto, ha fatto emergere come i singoli Stati non disponessero più degli strumenti di politica monetaria e che la stessa Unione europea ne fosse di fatto priva. È emersa tutta la criticità del modello europeo, dove a fronte dell'unione monetaria, dove a fronte dell'unione monetaria: *i*) la Banca centrale europea non dispone dei poteri propri delle banche degli Stati federali, risultando priva del ruolo di prestatore di ultima istanza, *ii*) non sono previsti meccanismi di solidarietà in grado di attenuare gli effetti negativi per l'intero sistema della crisi fiscale di uno o più Stati membri. Non è, in particolare, prevista l'emissione comune di titoli del debito pubblico finalizzata ad evitare che il costo del debito dei paesi in difficoltà aumenti a dismisura. Così la piccola Grecia può mettere a rischio, per il prodursi di un potenziale effetto domino, la stessa unione monetaria».

⁴⁷⁹ L.Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 19-20, secondo cui «nell'affrontare la crisi, anziché una sintesi diretta a considerare la complessità in gioco, almeno in un primo – e lungo – arco di tempo, hanno nettamente prevalso, almeno nei fatti, le prime tesi. È su questa base che si è sviluppata la c.d. «sindrome di Francoforte»: è stata ritenuta sufficiente una semplice manutenzione delle norme fondamentali dell'Uem, all'interno della quale si è anzi ritenuto necessario rafforzare l'efficacia delle *fiscal rules* e promuovere un maggiore coordinamento degli Stati nell'implementazione delle riforme strutturali necessarie alla crescita (in primo luogo, in materia di mercato del lavoro)».

4.1. L'intervento politico-istituzionale

Alla prima serie di misure appartengono, a parte l'«inusuale»⁴⁸⁰ lettera Trichet-Draghi dell'agosto del 2011, il c.d. Patto *Euro Plus* del marzo 2011⁴⁸¹, contenente l'impegno degli Stati membri a recepire nei propri ordinamenti le regole europee di bilancio, di cui sopra⁴⁸², con strumenti giuridici dalla natura «vincolante e (...) sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)»⁴⁸³

La versione attuale di queste regole - contenute fin dal 1997 nel Patto di stabilità e Crescita⁴⁸⁴, rese più flessibili nel 2005 e modificate nel 2011 - prevede che il disavanzo strutturale annuo sia consentito nei limiti dell'1% del PIL, in relazione all'obiettivo di medio termine individuato per ciascun Paese⁴⁸⁵.

Il Patto *Euro Plus* o Patto *Euro+* - adottato il 24-25 marzo 2011 come «Patto per l'euro» dai capi di Stato e di governo⁴⁸⁶ e fatto proprio dal Consiglio europeo del 20 aprile 2011 – venne sottoscritto, visto il precipitare della situazione economica dell'eurozona, con lo scopo di «consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, dare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche nella zona euro, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza»⁴⁸⁷.

Per quanto specificamente concerne la finanza pubblica, il Patto, oltre alla prescrizione di rendere sostenibili pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali, prevede l'impegno, per gli Stati firmatari, di riformare le regole di bilancio recependo, nel diritto interno e per tutti i rispettivi livelli di governo, quelle del Patto di Stabilità al fine di *rassicurare i mercati*, garantendo la sostenibilità dei rispettivi debiti pubblici.

⁴⁸⁰ T.F.Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A.Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 17.

⁴⁸¹ Pur avendo carattere non vincolante per gli Stati che hanno aderito al Patto, G.M.Ruotolo, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi integrazione europea*, 7/2012, p. 447, ritiene che il carattere di «intesa meramente politica» dell'accordo possa ricavarsi dal suo testo, dove appunto si afferma che «ciascun paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni» e sarà responsabile «del controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni».

⁴⁸² Si tratta dei noti parametri del 3% di rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL contenute fin dal 1997 nel Patto di stabilità e Crescita. Le regole possono farsi risalire, come ormai noto, alla scelta compiuta a Maastricht: a fronte della creazione della moneta unica, gli Stati si sarebbero impegnati a mantenere un debito pubblico sostenibile e, dunque, evitare disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE).

⁴⁸³ il Patto è stato adottato con una dichiarazione congiunta dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona l'11 marzo 2011 (successivamente sottoscritta anche da Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia e Romania), per essere poi allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. In base a tale dichiarazione «gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità e crescita», mantenendo tuttavia la facoltà di «scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere» in ogni caso di «natura vincolante e (...) sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese», pur dovendo comunque garantire «la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale»]]» (T.F.Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, cit., 2015, p. 17; R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 696).

⁴⁸⁴ Cfr. i due regolamenti 1466/97 e 1467/97.

⁴⁸⁵ T.F.Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, cit., 2015, cfr. nota 5, p. 17. Per l'evoluzione, cfr. G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit, 2012, pp. 15 ss.

⁴⁸⁶ Hanno aderito al Patto, pur non appartenendo allora all'Unione Monetaria, anche Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania.

⁴⁸⁷ *Conclusioni dei Capi di Stato o di governo della zona euro dell'11 marzo 2011*, Allegato I, *Patto per l'euro. Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per competitività e la convergenza*, p. 5.

Per raggiungere questi scopi, gli Stati membri vengono, da un lato, lasciati liberi di individuare la formula e lo strumento normativo da utilizzare e, dall'altro, vengono obbligati a consultare la Commissione prima di approntare «qualsiasi grande riforma economica»⁴⁸⁸.

4.2. L'intervento giuridico

Alla seconda serie appartengono: *i*) la predisposizione del *Semestre europeo* e la modifica del Patto di stabilità e crescita attuati nel 2011, operata attraverso l'adozione del c.d. *Six Pack*⁴⁸⁹ - successivamente integrato ad opera del c.d. *Two Pack* nel 2013⁴⁹⁰ - che stabilisce condizionalità, strumenti di intervento (preventivi e correttivi) e un sistema di sorveglianza e vigilanza economico-finanziaria rafforzati; *ii*) gli strumenti di assistenza finanziaria per fronteggiare la crisi del debito sovrano, individuati, a partire dal 2010 [*European Financial Stabilization Mechanism* (MESF) e *European Financial Stability Facility* (EFSF), istituiti nel 2010], e razionalizzati nel 2012, grazie alla modifica dell'art. 136 TFUE⁴⁹¹ del 2011⁴⁹², con l'istituzione, con apposito Trattato, dello *European Stability Mechanism* (ESM)⁴⁹³ e, ultimo e (a torto o a ragione) più rilevante, *iii*) il

⁴⁸⁸ F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *federalismi.it*, 5/2012, p. 2.

⁴⁸⁹ Composto, come noto, da cinque regolamenti (nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011) e da una direttiva (n. 2011/85/EU), su cui, da ult., cfr. Tosato, 2013, 3 ss.

⁴⁹⁰ Regg. nn. 472/2013 e 473/2013 su cui, cfr. R. Dickmann, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013, p. 44 ss.

⁴⁹¹ La modifica è stata effettuata, con una procedura di revisione semplificata, con la decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, e prevedeva l'entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Sull'onda però della gravità della crisi e nelle more dell'entrata in vigore della detta decisione, il 2 febbraio 2012, in forma di accordo intergovernativo, viene adottato il «Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità», entrato in vigore il 27 settembre 2012.

⁴⁹² Sulla base della norma, secondo cui «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità», è stato istituito il c.d. «salva Stati» istituito nel febbraio 2012, sulla scorta della necessità di creare un «meccanismo permanente di gestione delle crisi»

⁴⁹³ Sul MES, tra gli altri e sempre per un primo approfondimento, G. Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, pp. 822 ss.. R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 698-699: «il MES ha sostituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il connesso Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria (FESF), nati nel maggio 2010 e (almeno formalmente) estinti il 30 giugno 2012, ereditandone e ampliandone le funzioni. «Il MESF trovava la sua origine nel reg. (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GUUE L 118, 1), adottato sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE, sul presupposto che la situazione di crisi finanziaria, recessione economica ed instabilità finanziaria che aveva avuto inizio nel 2008 rappresentasse una «situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri», ai sensi di detta norma. Il MESF fungeva quindi da strumento d'emergenza per intervenire, con modalità simili a quelle che vedremo per il MES, a sostegno degli Stati membri che si trovassero in gravi difficoltà economico-finanziarie, al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'UEM nel suo complesso. Oltre il MESF era stato creato, mediante un accordo intergovernativo, anche un Fondo europeo per la stabilità finanziaria (FESF), nella forma di una società di diritto lussemburghese, costituita dagli Stati membri della zona euro. Una volta deciso di istituire uno strumento permanente, il citato art. 122 TFUE non poteva più essere utilmente invocato, dato che, come ha rilevato anche la Corte di giustizia, tale disposizione conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria puntuale ai singoli Stati membri, in casi eccezionali e non poteva costituire, pertanto, la base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo, quale il MES, che ha carattere permanente ed è diretto a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. D'altra parte, la Corte ha chiarito che l'art. 122 TFUE ha unicamente ad oggetto l'assistenza finanziaria concessa dall'Unione, e non osta, quindi, a che un meccanismo come il MES sia istituito dagli Stati membri (sentenza 7 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*). Nel vertice del 16 e 17 dicembre 2010, il Consiglio europeo stabilì che il MES avrebbe sostituito sia il MESF che il FESF e che i due strumenti in questione sarebbero restati in vigore fino al giugno 2013 (data che, come si è detto, è stata in seguito anticipata), per poi limitarsi alla gestione delle obbligazioni già emesse».

L'art. 1 afferma che il Trattato istituisce «un'istituzione finanziaria internazionale» denominata appunto MES, che assume in effetti la forma di un'organizzazione intergovernativa, sul modello del FMI, con il quale del resto deve strettamente

Trattato di stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*)⁴⁹⁴ - approvato dal Consiglio europeo il 30 gennaio 2012 e sottoscritto da tutti gli Stati dell'Unione europea il 2 marzo 2012 (ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca) – che rafforza i vincoli di bilancio, già previsti dal Patto di Stabilità e Crescita, come riformato nel 2005 .

4.2.1. *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita*

collaborare. Il MES, che ha sede a Lussemburgo, è dotato di personalità giuridica ed è guidato da un consiglio di governatori (formato da rappresentanti degli Stati membri del MES) e da un consiglio di amministrazione, nonché da un direttore generale». In particolare, «Il Consiglio dei governatori è formato dai ministri finanziari dell'area euro, nonché dal commissario UE agli Affari economico-monetari e dal Presidente della BCE nel ruolo di osservatori. Esso nomina il Consiglio di amministrazione ed il direttore generale. Le decisioni del Consiglio possono essere anche a maggioranza qualificata (80% dei voti espressi) o a maggioranza semplice, ma per alcune decisioni importanti la maggioranza richiesta è dell'85% (art. 4.4 del Trattato). I diritti di voto di ogni Stato contraente sono proporzionati al valore delle quote versate nel fondo, restando inteso che gli Stati che sono in ritardo nel versamento della propria quota, non potranno esercitare i propri diritti di voto per l'intera durata dell'inadempienza. Dunque, (p. 699)«Il MES ha quindi soprattutto il compito di concedere assistenza finanziaria ai paesi dell'eurozona che già si trovino o rischiano di trovarsi in una grave situazione finanziaria. Ciò però solo se sia assicurato il rispetto da parte dello Stato «assistito» di condizioni rigorose, la cosiddetta «condizionalità» (in particolare, di un programma di correzioni macroeconomiche e strutturali o dell'obbligo di rispettare costantemente le condizioni di ammissibilità predefinite), e se l'intervento è indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. L'assistenza può prendere la forma di prestiti o di acquisti di titoli di debito emessi dagli Stati in difficoltà fino a un massimo iniziale di 500 miliardi di euro (ma l'importo può essere rivisto ogni 5 anni). Le risorse all'uopo necessarie derivano da quote conferite dagli Stati membri in proporzione al rispettivo PIL, ma il MES è autorizzato a raccogliere fondi anche attraverso l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi, nonché da contribuzioni degli investitori privati». Infine, (pp. 699-700) «quanto ai prestiti, gli Stati che ne sono beneficiari devono restituirli nelle forme e nei tempi previsti. Ove così non dovesse accadere, sono previste anche misure sanzionatorie, i cui proventi andranno ad aggiungersi alle risorse dello stesso MES. Finora gli aiuti finanziari sono sempre stati concessi a fronte di una severa condizionalità, che ha comportato l'imposizione di pesanti misure d'austerità ai paesi destinatari, per giunta sotto la vigilanza della c.d. «troika», composta dalla Commissione, dalla BCE e dal FMI, quest'ultimo chiamato quindi ugualmente a partecipare alle operazioni di salvataggio. Va anche segnalato che il MES ha il capitale autorizzato di 700 miliardi di euro, di cui però solo 80 versati dagli Stati membri, mentre i rimanenti 620 miliardi (se necessari) saranno raccolti attraverso apposite emissioni di obbligazioni sul mercato. Da notare che a valle di tale sistema sono già stati presentati alla Corte ricorsi contro le misure che gli Stati membri sono stati costretti ad adottare per conformarsi alle prescrizioni della Commissione: v. tra gli altri, sentenze 9 luglio 2016, C-526/14, *Kotnik*; 20 settembre 2016, C-8/15 a 10/15, *Ledra* e C-105/15 P, *Mallis e Mallis*; 8 novembre 2016, C-41/15, *Dowling*, 13 giugno 2017, C-258/14, *Fiorescu*»

⁴⁹⁴ T.F.Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, cit. 2015, pp. 17-18; R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 700 ss. È un atto, esterno ma collegato all'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 2, secondo cui esso deve essere interpretato «conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea (...) e al diritto dell'Unione europea», trovando applicazione solo «nella misura in cui è compatibile» con essi. Inoltre, nel Trattato è espressamente stabilito che «al più tardi entro cinque anni dall'entrata in vigore» dello stesso «sono adottate (...) le misure necessarie per incorporare il contenuto del (...) Trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea».

La profonda modifica del Patto di Stabilità e Crescita⁴⁹⁵ seguì l'elaborazione di una proposta richiesta dal Consiglio alla Commissione. Questa redisse due comunicazioni⁴⁹⁶, cui seguì, nell'ottobre 2011, l'approvazione, da parte del Consiglio, del c.d. *Six Pack*⁴⁹⁷, che ne modificò sia il braccio preventivo, che quello correttivo.

Quanto al *braccio preventivo*, il regolamento n. 1175/2011 prevede espressamente «uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio» per ogni Stato membro. Esso, pur potendo «divergere dal requisito del saldo prossimo al pareggio o in attivo», per garantire la sostenibilità dei conti pubblici deve essere, in ogni caso, compreso in un intervallo «tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum».

Pur apparendo rigida, la misura è mitigata dal riferimento dell'obiettivo a medio termine al saldo *strutturale* di bilancio e della non corrispondenza al pareggio, seppur nel limite dell'1%.

Per quanto riguarda il *braccio correttivo*, il reg. n. 1177/2011 prevede, per gli Stati che superino il rapporto debito pubblico/PIL del 60%, una diminuzione del debito pubblico «in misura sufficiente» e «a un ritmo adeguato». In particolare, la norma ritiene realizzati questi obiettivi con una sua riduzione, nell'ultimo triennio, di un ventesimo (1/20) all'anno⁴⁹⁸. Anche in questo caso, il *numero* viene mitigato dalla valutazione dei *fattori significativi* che impediscano allo Stato membro di rispettare i parametri.

Allo scopo di far rispettare le previsioni di cui sopra, il reg. 1173/2011 istituisce una serie di procedure sanzionatorie applicabili sia alla fase preventiva, che a quella correttiva. Le sanzioni, infatti, sono rese più efficaci dal carattere semiautomatico della loro applicazione (come il trasferimento dello 0,2% del PIL annuo in un deposito infruttifero), nel caso in cui uno Stato membro non segua le misure correttive seguite a una sua infrazione. L'aumento della spesa pubblica degli Stati membri, dunque, può essere legato esclusivamente al tasso di crescita a medio termine ovvero finanziato con tagli alla spesa o con l'aumento delle entrate.

Quanto alla procedura sanzionatoria, la novità più rilevante riguarda l'introduzione della modalità di espressione del voto in seno al Consiglio con il metodo del c.d. *reverse majority voting* (RMV)⁴⁹⁹, secondo cui

⁴⁹⁵ G.Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, cfr. nota 18, pp. 75-76: «le basi per l'implementazione di un sistema di *governance* europea vennero per la prima volta» previste «nel febbraio 1992, quando i Paesi aderenti [all'allora] Comunità Economica Europea decisero di impegnarsi, anche rinunciando alla sovranità di determinate materie, a raggiungere un adeguato livello di armonizzazione e unità europea in tema, tra gli altri, di politica economica. I primi effetti di questo “passo indietro” nelle sovranità nazionali si ebbero nel 1997, con il Trattato di Amsterdam che introdusse dei vincoli alle politiche fiscali nazionali: il «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC), nato dall'esigenza politica, avvertita dalla Germania e da altri Stati nordeuropei, che tutti i Paesi dell'area dell'euro adottassero come obiettivo di medio termine una situazione di bilancio in pareggio. Sorse dunque la necessità di rafforzare il sistema di coordinamento e sorveglianza delle finanze pubbliche nazionali e di prevedere meccanismi sanzionatori per colpire le deviazioni dalle regole stabilite. In quest'ottica, il PSC costituisce (...)».

⁴⁹⁶ Ci si riferisce alla prima del maggio 2010 (COM(2010)250) e alla seconda del giugno 2020 (COM(2010)367).

⁴⁹⁷ R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012. Per una ricostruzione economica, cfr. A.Passaro, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, Aracne, 2013, p. 87.

⁴⁹⁸ G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 831, evidenzia le perplessità suscitate dalla norma perché «non è (...) del tutto chiaro come vada calcolata la percentuale (...): se sia, cioè, una cifra fissa o, piuttosto, variabile. L'interpretazione preferibile è sicuramente quella che legge tale parametro come decrescente. In altri termini, uno Stato membro che ha un debito pubblico pari al cento per cento del PIL dovrà ridurlo del due per cento il primo anno, dell'1,9 per cento il secondo (un ventesimo di novantotto per cento), dell'1,8 per cento il terzo (un ventesimo di 96,1 per cento), e così via».

⁴⁹⁹ Su cui, A.Giovanelli, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2013, p. 925.

un provvedimento si intende adottato quando il Consiglio non respinga la raccomandazione della Commissione con una deliberazione assunta a maggioranza qualificata.

La direttiva 2011/85/UE tenta, infine, di individuare un nucleo comune di «disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica» e impone l'adozione di sistemi di contabilità per tutti i settori dell'amministrazione.

La riforma del Patto di Stabilità e Crescita proseguita nel 2013. L'adozione, ai sensi degli artt. 136 e 121, par. 6, TFUE, dei due regolamenti, costituenti il *Two pack*, tentò di completare l'architettura dell'Unione Economica e Monetaria rafforzando i poteri di controllo della Commissione sulle politiche economiche nazionali. Con i regolamenti nn. 472/2013⁵⁰⁰ e 473/2013⁵⁰¹ viene resa più stringente la sorveglianza economica e di bilancio sugli Stati della zona euro affetti da difficoltà e rischi per la stabilità delle finanze pubbliche⁵⁰².

In particolare, il primo prevede una procedura di sorveglianza rafforzata per i paesi la cui instabilità finanziaria possa contagiare le altre economie europee. Nella procedura, la Commissione valuta i *reports* trasmessi dagli Stati, si dà consentirle una valutazione dell'evoluzione della situazione economica.

Il secondo, *i*) riguarda il «monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche» (art. 1); *ii*) modifica alcune scadenze del Semestre europeo, tra cui il termine (15 ottobre) di trasmissione del documento programmatico di bilancio⁵⁰³ e *iii*) sollecita l'istituzione, presso ciascun Stato membro, di «enti indipendenti» dalle singole autorità di bilancio⁵⁰⁴, con il compito di monitorare l'osservanza, da un lato, degli indici macroeconomici per raggiungere «l'obiettivo di bilancio a medio termine» (individuato dall'art. 2*bis* del reg. n. 1467/1997) e, dall'altro, degli obblighi in tema di politica di bilancio (art. 5 direttiva 2011/85/UE).

5. In particolare. Il c.d. «Semestre europeo»

La *Task Force* incaricata di trovare soluzioni progettuali per la riforma della *governance* economica europea, propose, unitamente al «rafforzamento del patto di stabilità e crescita», un «maggior rigore nel coordinamento e nei quadri di bilancio nazionali».

⁵⁰⁰ Reg. (UE) n. 472/2013 del PE e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio sugli Stati della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (GUUE L 140, 1)

⁵⁰¹ Reg. (UE) n. 493/2013 del PE e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro (GUUE L 140, 11)

⁵⁰² R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 702-703

⁵⁰³ Il documento contiene, come si vedrà, informazioni dettagliate necessarie per poter valutare l'esercizio successivo. Nel caso di contrasto con gli obblighi imposti dall'UE, si prevede che la Commissione possa chiedere una modifica delle previsioni dello Stato membro, pena l'adozione di un parere da sottoporre all'Eurogruppo.

⁵⁰⁴ L'autonomia di questi enti deve essere garantita da «un regime giuridico fondato su leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti; ii) un divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato; iii) la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva; iv) procedura di nomina dei membri in base alla loro esperienza e competenza; v) risorse adeguate e opportuno accesso alle informazioni necessarie per l'assolvimento del loro mandato» (art. 2 regolamento 274 del 2013)

Con il Semestre europeo («Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche»⁵⁰⁵), si persegue lo scopo di favorire il coordinamento delle politiche economiche, con la predisposizione di un calendario dei processi di sorveglianza⁵⁰⁶, che possa assicurare la coerenza delle politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali degli Stati membri, con l'obiettivo comune della stabilità finanziaria. In particolare, nei primi sei mesi di ogni anno – lontani dal semestre in cui la decisione nazionale di bilancio entra nel vivo della politica – si discute e si approva la compatibilità tra i bilanci nazionali e gli obiettivi fissati dall'Unione europea⁵⁰⁷.

Con l'istituzione del *primo segmento* europeo delle procedure di bilancio nazionali, pertanto, non si introducono vincoli al bilancio, ma uno *spazio temporale*, nel quale ciascuno Stato membro potrà maturare le decisioni di bilancio nazionale⁵⁰⁸.

I passaggi fondamentali della procedura⁵⁰⁹ sono i seguenti: *i*) la Commissione provvede a redigere l'analisi annuale della crescita (la *Annual Growth Survey* – AGS), valutata dal Consiglio e dal Parlamento (gennaio-febbraio); *ii*) il Consiglio europeo elabora le linee-guida in materia di bilancio a livello europeo e statale (marzo); *iii*) gli Stati membri, alla loro luce, trasmettono i Piani Nazionali di Riforma (PNR) - all'interno dei quali vengono indicate le priorità per lo Stato, le riforme più rilevanti che si intendono attuare, i tempi necessari per la loro realizzazione e, inoltre, lo stato di avanzamento delle riforme già intraprese - e i Piani di Stabilità (aprile); *iv*) la Commissione, sulla loro base, elabora le raccomandazioni per lo Stato membro, valutate dal Consiglio europeo di giugno e adottate formalmente dal Consiglio di luglio; *v*) gli Stati membri devono tenerne conto nei propri bilanci nazionali, da sottoporre alle Assemblee nella seconda metà dell'anno⁵¹⁰.

Da quanto sopra, può concludersi che il potere deliberativo di bilancio resta saldamente nelle mani del singolo Stato (per il noto principio *no taxation without representation*), pur co-determinando i suoi limiti-cornice quantitativi in sede sovranazionale⁵¹¹. Questa co-determinazione non è da intendersi come perdita del potere decisionale e della responsabilità in materia di bilancio: il protagonista del Semestre europeo è il Consiglio, il cui metodo intergovernativo assicura una decisione tra Capi di Stato e governo degli Stati membri. Ciò che può rilevarsi semmai è lo spostamento del baricentro decisionale in capo all'Esecutivo, almeno dal punto di vista italiano.

⁵⁰⁵ La procedura è stata annunciata nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010, adottata con la comunicazione del Consiglio (ECOFIN) del 7 settembre 2010 e introdotta dal reg. n. 1175/2011, per rafforzare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche a partire dal 1° gennaio 2011

⁵⁰⁶ G.Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, p. 3.

⁵⁰⁷ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 695

⁵⁰⁸ G.Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *osservatoriodellefonti.it*, 1/2011, p. 3.

⁵⁰⁹ Su cui, D.Cabras, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2011, p. 387 ss.; P.Ecohard, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzione del federalismo*, numero speciale, 2015.

⁵¹⁰ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 696

⁵¹¹ G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 226 ss. secondo cui, dunque, «un'interpretazione sistematica del Trattato e del protocollo riguardante la procedura sui disavanzi eccessivi mostra che gli standard primari sono quelli di ordine qualitativo, mentre gli standard di ordine quantitativo hanno una posizione secondaria», il che rende *diabolico* che «indulgano» nella visione «in cui si è perso il senso della scansione dei due tipi di standard e della preminenza di quelli volti a guidare l'esercizio della discrezionalità, non ad escluderlo».

6. In particolare, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione monetaria ed economica europea

Il 2 marzo 2012 venticinque Stati membri, nell'impossibilità di raggiungere l'unanimità⁵¹² sulla necessità di rafforzamento della disciplina di bilancio (resa manifesta durante il Consiglio dell'8-9 settembre 2011⁵¹³), stipularono a Bruxelles un accordo di diritto internazionale⁵¹⁴, c.d. *Fiscal Compact*⁵¹⁵, o meglio «Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione monetaria ed economica europea», subordinandolo alla ratifica di almeno dodici Stati membri.

Il fatto che, pur di rafforzare la *governance* economica europea, si sia scelta la via dell'accordo internazionale, ha creato problemi di connessione con il diritto dell'UE, formalmente risolti dall'art. 2 con un rinvio interpretativo al diritto comunitario⁵¹⁶.

Con il Trattato, gli Stati firmatari si sono impegnati ad adottare le misure idonee ad assicurare la stabilità della zona euro e, quindi, «ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati

⁵¹² R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 700: «proprio la mancanza di unanimità tra gli Stati membri ha indotto ad abbandonare l'idea originaria di procedere sulla base dell'art. 126 TFUE o attraverso una forma semplificata di revisione dei Trattati vigenti, e a ripiegare quindi su un accordo internazionale».

⁵¹³ Mentre l'elaborazione della struttura dell'accordo è stata affidata a un gruppo di lavoro, presieduto dal lussemburghese Heinrich e composto da rappresentanti degli Stati e delle istituzioni europee, la negoziazione è avvenuta in seno all'Eurogruppo e al Consiglio Ecofin, cioè prediligendo il metodo intergovernativo a quello comunitario.

⁵¹⁴ Proprio per l'impossibilità di raggiungere l'unanimità in seno all'Unione europea che potesse provvedere alla modificazione dei Trattati, si è scelta la via dell'accordo internazionale. *Contra* la soluzione, una parte della dottrina ha rilevato che si sarebbe potuto procedere comunque con una modifica dei Trattati assicurando la contestuale sottoscrizione di protocolli di *opting out*, ovvero modificando il Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi. Sul punto, cfr. L.S.Rossi, «*Fiscal Compact*» e *Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione nell'UE*, in *Dir.Un.Eur.*, n. 2, 2012. Però, la soluzione di concludere il rafforzamento della *governance* economica europea con un accordo internazionale, è dipesa, piuttosto che dal rifiuto del Regno Unito e della Repubblica Ceca (per le quali si poteva provvedere a mezzo di protocolli di *opting out*), dalle richieste del Regno Unito di ottenere un potere di veto sulla legislazione europea in materia finanziaria e bancaria (con la conseguenza di un pregiudizio futuro sulla possibilità di concordare una tassazione europea sulle transazioni finanziarie). Ciò esclude la praticabilità dell'*opting out*. Su quest'ultima considerazione, G.L.Tosato, *Qualche riflessione sul nuovo trattato europeo*, in *Affari internazionali*, 21 dicembre 2011.

⁵¹⁵ Il nome con cui è comunemente riconosciuto è stato attribuito per la prima volta da Alexander Hamilton, ideatore dell'Unione economica e monetaria americana, che affermò come «*the origin of all civil government, justly established, must be a voluntary compact between the rulers and the ruled*». Cfr. F.Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2012, p. 438.

⁵¹⁶ Questa soluzione non ha convinto la dottrina: F.Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. Cost.*, 6 marzo 2012. In ogni caso, il *Fiscal Compact* non si pone in contrasto con le norme europee perché riprende e rafforza regole di condotta già fissate, senza alcuna modifica delle istituzioni comunitarie, che, dal canto loro, pur non potendo agire formalmente nel campo del Trattato, possono farne rispettare il dettato semplicemente continuando ad esercitare le consuete competenze. Su quest'ultimo punto, cfr. G.L.Tosato, *Il nuovo trattato europeo e le istituzioni dell'Ue*, in *Affari internazionali*, 3 gennaio 2012. L'art. 2 del *Fiscal Compact*, oltre a richiamare l'art. 4, par. 3, TUE, precisa che l'applicazione e l'interpretazione è da effettuarsi in conformità ai Trattati su cui si fonda l'Unione Europea. Il secondo paragrafo, inoltre, evidenzia che le disposizioni si attuano compatibilmente con i Trattati e con il diritto dell'UE, non pregiudicando le sue competenze. A.Baraggia, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti Europee*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 335, afferma come «a fronte delle lacune dell'ordinamento europeo, uno degli aspetti caratterizzanti la reazione europea alla crisi è stato il ricorso in via prevalente a strumenti di natura internazionale adottati per lo più a livello intergovernativo (e non propriamente comunitario), tanto che autorevole dottrina ha parlato dell'emersione di una sorta di *executive federalism* [J.Habermas, *The Crisis of the European Union*, Cambridge, Polity Press, 2012, p. viii]».

membri la cui moneta è l'euro», come previsto all'art. 136 TFUE, nel quadro degli orientamenti definiti dal «vertice euro» o Eurosummit.

Più specificamente, oggetto del *Fiscal Compact* sono la disciplina di bilancio e il divieto di deficit eccessivi, materie che sono oggetto dell'art. 126 TFUE e delle relative procedure.

Quanto alla disciplina di bilancio, l'accordo prevede innanzitutto l'obbligo, per gli Stati firmatari, di introdurre la c.d. «regola d'oro» del pareggio di bilancio nel proprio diritto nazionale con norme vincolanti, preferibilmente di rango costituzionale⁵¹⁷, nonché di garantire, con scadenze predeterminate⁵¹⁸, correzioni automatiche per raggiungere l'obiettivo del pareggio (art. 3, par. 2)⁵¹⁹.

L'inadempimento a detto impegno avvia un meccanismo di controllo e di sanzione, la cui verifica ultima, in forza della clausola compromissoria contenuta nel Trattato (art. 8 TSCG), è affidata alla Corte di Giustizia⁵²⁰, nell'ambito delle proprie competenze arbitrali⁵²¹.

Quanto, in particolare, agli obblighi relativi alla gestione del debito pubblico, l'indebitamento della pubblica amministrazione⁵²² deve essere in pareggio ovvero in *surplus*. Il principio si considera rispettato se il saldo *strutturale* annuo (cioè corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* e temporanee) è pari all'obiettivo

⁵¹⁷ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 700-701: «Com'è noto, in ossequio (forse un po' troppo zelante) a tale impegno l'Italia ha modificato, con effetto a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, l'art. 81 Cost. salvo circostanze eccezionali, il pareggio di bilancio si intende conseguito: se lo Stato registra un saldo strutturale di bilancio positivo o, al limite, negativo ma di entità non superiore all'1% del PIL, nell'ipotesi in cui lo Stato membro in questione sia in regola con il parametro relativo al rapporto debito/PIL; e se esso registra un saldo strutturale di bilancio positivo o, al limite, negativo ma di entità non superiore al 0,5% del PIL, nell'ipotesi in cui lo Stato membro in questione non sia in regola con il parametro relativo al rapporto debito/PIL. In proposito, il TSCG fa riferimento al *Six Pack* in cui si menzionano gli altri fattori rilevanti che concorrono a determinare la sostenibilità di medio periodo (indebitamento privato, spesa pensionistica, attivo patrimoniale). Il Trattato prevede altresì, come già accennato, l'obbligo di rientrare verso il tetto del 60% del PIL al ritmo di 1/20 l'anno per la parte eccedente». L'inserimento del vincolo negli ordinamenti interni, se è vero che rende la *golden rule* più credibile dinnanzi a mercati e Esecutivi e elettori degli altri Stati membri, irrigidisce la decisione di bilancio, che, come si è notato, ha necessità di flessibilità per attuare politiche anticicliche. Sul punto, cfr. I.Ciolfi, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Diritto dell'economia*, vol. 25, n. 77, 1/2012.

⁵¹⁸ La rapida convergenza verso una sostenibilità finanziaria delle economie in difficoltà avviene attraverso un quadro temporale proposto dalla Commissione.

⁵¹⁹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 700.

⁵²⁰ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 701. In caso di inadempimento, la Commissione, previa richiesta e ricezione di osservazioni da parte dello Stato firmatario, conclude in una relazione per l'inadempimento o meno. La parte contraente *dovrà* (se vorrà oppure *potrà* – facoltà – nel caso in un prescinda dalla relazione della Commissione ovvero in sua assenza) presentare ricorso alla Corte di Giustizia. La Corte di giustizia si limita a verificare la corretta trasposizione nel diritto interno delle regole di bilancio dettate dal *Fiscal Compact*, con una competenza che non si estende alla successiva verifica del rispetto di dette regole, che spetta, invece, ai giudici nazionali, nelle forme previste dai singoli Stati. Anche se è ipotizzabile che la questione potrebbe risalire alla Corte di Giustizia UE come giudice di ultima istanza (su cui cfr., G.L.Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G.Bonvincini-F.Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 16-27. La sentenza resa all'esito del detto procedimento, è vincolante per le parti anche se qualsiasi parte contraente ritenga che una di esse non abbia rispettato tale sentenza, può adire nuovamente la Corte per chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'art. 260 TFUE. Se il ricorso è fondato, la Corte può comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo PIL. Le somme imposte a una parte contraente la cui moneta è l'euro sono versate al MES; negli altri casi, al bilancio generale dell'Unione». Sul punto anche R.Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 2012, p. 39.

⁵²¹ Le competenze arbitrali della Corte di Giustizia sono previste dall'art. 273 TFUE (ex art. 239 TCE), secondo il quale «la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso».

⁵²² Per Pubblica amministrazione si intende l'insieme degli enti territoriali e dei fondi di previdenza sociale, come specificato dalle regole di classificazione contabile SEC95.

di medio termine (MTO) specificamente individuato per ogni Stato membro, con un limite inferiore al disavanzo di 0,5% del PIL (c.d. *golden rule*). Per gli Stati con un debito significativamente inferiore al 60% del PIL, e con un basso rischio di instabilità finanziaria, il disavanzo strutturale può spingersi sino all'1% del PIL.

Quanto al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, la Commissione stabilisce i termini temporali «facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto» (art. 3, lett. b). Gli Stati contraenti possono, in particolare, deviare - temporaneamente e purché non si «comprometta la sostenibilità a medio termine» - dal proprio MTO quando si presentino «circostanze eccezionali», «eventi inconsueti» che non dipendano dalla propria condotta fiscale ovvero «periodi di grave recessione economica»⁵²³ (art. 3, lett. c). In assenza di queste circostanze ed eventi e nel caso di deviazioni «significative»⁵²⁴ dal MTO oppure dal percorso di avvicinamento ad esso, si attiva automaticamente il meccanismo obbligatorio di correzione dei conti⁵²⁵.

A tal fine, il Trattato impone l'istituzione di un organismo indipendente dai titolari della decisione di bilancio per la valutazione dell'osservanza delle regole: nel caso italiano, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) è stato istituito *stranamente*⁵²⁶ presso le Camere.

Quanto ai disavanzi pubblici eccessivi, il Trattato rinvia alla disciplina europea (*Six pack* e art. 126 TFUE), pur prevedendo, all'art. 5, che lo Stato membro soggetto alla procedura debba: *i*) sottoporre alla Commissione europea e al Consiglio un «programma di partenariato economico e di bilancio», contenente la descrizione dettagliata delle riforme strutturali da attuare per una correzione effettiva e duratura del disavanzo, e *ii*)

⁵²³ Nel successivo par. 2, lett. b, viene quindi data la definizione di circostanze eccezionali che devono essere intese come «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine».

⁵²⁴ Rileva R.Baratta, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014, che dunque, possono essere considerati adempienti gli Stati i cui deficit non rispettino *significativamente* i valori indicati dalle istituzioni europee. Queste considerazioni fanno propendere per un approccio flessibile che consenta agli esecutivi nazionali di attuare politiche anticicliche, su cui cfr. D.Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, 7/2012, pp. 10-11.

⁵²⁵ Questo meccanismo è stato introdotto in Italia con la legge rinforzata n. 243 del 2012 (24 dicembre), secondo il cui art. 8, comma 1, «il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, verifica se (...) si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale (...) pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia (...). Il Governo, qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale».

⁵²⁶ In altri paesi, gli *Independent Fiscal Council* sono, oltre che indipendenti, esterni ed estranei ai titolari della decisione di bilancio che, in modo più o meno marcato, corrisponde alle Assemblee. In Italia, la scelta è dovuta alla capacità dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio di produrre relazioni e osservazioni che semplificano, rendendo più trasparente, la *visione* della finanza pubblica e dell'indirizzo politico di bilancio del Governo, sì da agevolarne per l'Assemblea le deliberazioni. Sul punto, cfr. da ult. C.Goretti, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 179 ss. Per un approfondimento monografico, tra gli altri, V.Tonti, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017.

sottoporsi al monitoraggio sistematico del Consiglio (nella composizione ECOFIN) e della Commissione, soprattutto in ordine ai piani quantitativi di emissioni di debito nazionale⁵²⁷.

Per i Paesi che hanno adottato l'euro, viene rafforzato il ruolo della Commissione europea (art. 7) con l'introduzione, nel braccio correttivo, del metodo deliberativo del *majority reverse voting*, ai sensi del quale, se l'iniziativa della Commissione non viene respinta dalla maggioranza qualificata degli Stati membri della zona euro, essi sono giuridicamente vincolati a sostenerne le proposte e le raccomandazioni.

Dunque, il *Fiscal Compact*, piuttosto che innovazioni normative, procede al rafforzamento del coordinamento *ex ante* della politica economica. Su quest'ultimo punto, in particolare, il Titolo V (artt. 12 e 13 TSGC) del *Fiscal Compact* prevede la costituzione del «Vertice euro» o *Eurosummit*, di cui fanno parte i Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Eurozona, oltre che il Presidente della Commissione europea e che si riunisce almeno due volte l'anno per discutere gli obiettivi strategici della zona euro.

Come anticipato, infine, sono state espresse numerose riserve sull'opportunità di introdurre regole che «tendono a irrigidire i bilanci pubblici», eliminando quello spazio di flessibilità necessario a contrastare gli effetti di una crisi economico-finanziaria. Dal punto di vista istituzionale, poi, ne escono rafforzati gli organi intergovernativi, piuttosto che quelli elettivi⁵²⁸, oltre al fatto che, pur essendo un atto esterno ai Trattati, il TSGC «non solo si avvale delle istituzioni dell'Unione, ma incide altresì sulle competenze delle stesse»⁵²⁹.

7. Profili critici sulla *governance* economica europea alle soglie della crisi pandemica

Le innovazioni normative conseguenti alla crisi del 2008-2013 hanno permesso, in situazioni di particolare urgenza e necessità, di soccorrere gli Stati membri in difficoltà. Nonostante ciò, però, la disciplina sembra non solo insufficiente e inefficace, ma anche penalizzante da un punto di vista economico-sociale⁵³⁰.

⁵²⁷ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 701

⁵²⁸ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 702, evidenzia come «a questo proposito il TSGC prevede solo che il PE e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del PE e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del TSGC». Va precisato, in ogni caso, che è lo stesso *Fiscal Compact* a sottrarsi alle critiche di violazione dell'ortodossia comunitaria, sancendo, «da un lato, l'obbligo per le parti contraenti di applicare e interpretare quel Trattato conformemente ai Trattati dell'Unione europea, dall'altro, l'applicabilità dello stesso solo nella misura in cui è compatibile con quei Trattati, e prevedendo comunque l'incorporazione, entro cinque anni, delle sue norme nei vigenti Trattati dell'Unione (risultato, che però, al momento, non pare imminente)». Sul rafforzamento del ruolo della Commissione, cfr. R.Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir.amm.*, 5/2012, p. 472.

⁵²⁹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, pp. 701-702

⁵³⁰ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 705, evidenzia come «di certo, essi non hanno attenuato le forti tensioni e le vivaci polemiche che coinvolgono tutti i livelli istituzionali, europei e nazionali, ma anche un'opinione pubblica ovviamente molto sensibile e preoccupata». G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), cit., 2014, p. 835, afferma che «se certamente il *Fiscal Compact* può essere apprezzato per la sua finalità "etica", dal momento che la sua applicazione determinerà un progressivo ridimensionamento del debito pubblico ed eviterà, in tal modo, di gravare sulle generazioni future le obbligazioni contratte dai padri, varie perplessità, si di ordine giuridico, sia sul piano economico, circondano la disciplina della nuova *governance* economica europea». L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 20, ricorda come «la teoria delle regole ha sempre avuto poco spazio nell'analisi macroeconomica tradizionale come nella teoria della pubblica finanza, che almeno sino a Musgrave si è articolata sui principi di allocazione, distribuzione e stabilizzazione». È, infatti «solo con la scuola di *Public Choice* che le regole sono invocate per decisori che, sebbene razionali, sviluppano una tendenza al disavanzo per l'insensibilità degli elettori al vincolo intertemporale del bilancio».

Le maggiori critiche, infatti, a parte la qualità e l'efficacia economica degli interventi, si sono concentrate sul tipo di modello istituzionale ed economico disegnato dal Patto⁵³¹.

Dal primo punto di vista, l'esclusione del Parlamento europeo è stata giustificata⁵³² dalla maggiore partecipazione delle Assemblee nazionali (art. 13) in un processo decisionale che, dopo tutto, ha un impatto diretto sui bilanci statali⁵³³. La previsione della Conferenza dei rappresentanti delle assemblee elettive nazionali e dell'Unione⁵³⁴ è esito della visione «minimalista»⁵³⁵, che la considera «come semplice forum per lo scambio di informazioni e *best practices* finalizzato a consentire a ciascuna assemblea un esercizio più efficace delle proprie competenze nell'ambito della *governance* economico finanziaria»⁵³⁶. Questa visione si è dimostrata tale anche per la fattuale incapacità dell'organo di influire in modo rilevante sui processi decisionali⁵³⁷.

Dal punto di vista economico, l'insieme delle misure adottate per fronteggiare la crisi, dimostra come l'Unione europea abbia agito entro il sistema giuridico dei Trattati, mediando tra le due opposte interpretazioni degli artt. 122-125 TFUE. La prima propone un'interpretazione rigorosa dei divieti, con particolare, ma non esclusivo, riferimento a quello che impedisce all'Unione europea e agli Stati membri di farsi carico del debito pubblico di un altro Stato membro (art. 125 TFUE). La seconda, al contrario, propone una visione che mette

⁵³¹ L.Campiglio, *La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 103, sostiene come «la crisi economica [sia] stata anche una crisi di idee, rispetto a cui sono dibattute almeno tre tesi e proposte sottostanti. Una prima tesi è che la crisi, pur grave, non è stata differente da altre nel passato, in apparenza altrettanto epocali; una seconda tesi è che la crisi ha in realtà portato alla luce problemi nuovi, come la crescente finanziarizzazione dell'economia, per i quali sono stati necessari regole e strumenti nuovi e una revisione dei modelli interpretativi; una terza tesi è che le radici della crisi sono più profonde e lontane, e vanno individuate nel cambiamento della struttura demografica e l'aumento della disuguaglianza economica e sociale». Nello stesso senso, L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 18-19, secondo cui «di fronte al nuovo scenario provocato dalla crisi, se da un lato è stato unanime il riconoscimento che qualcosa non ha funzionato, dall'altro è rimasto controverso il giudizio su *che cosa* non abbia funzionato. Alcune tesi (...) hanno minimizzato le carenze dell'architettura dell'Uem e spostato il problema sulla gestione poco accorta del bilancio pubblico da parte di alcuni paesi. Altre, più attentamente, hanno constatato come il repentino peggioramento dei saldi della finanza pubblica dei paesi periferici, più che la *malattia*, fosse il *sintomo* delle asimmetrie prodotte da un sistema incongruente, articolato nella condivisione a livello sovranazionale del governo della moneta in assenza di un'unione di carattere politico».

⁵³² N. Lupo, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, p. 121, sottolinea che la dottrina non è concorde. Alcuni commentatori (Amato) hanno infatti sostenuto che questa previsione del TSCG sia lesiva delle prerogative dei parlamenti nazionali e di quello dell'Unione. La conferenza interparlamentare, invece, viene definita come «un'occasione unica» per accrescere il ruolo dei parlamenti nell'accordo di massima sottoscritto al termine della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE a Nicosia (aprile 2013).

⁵³³ G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 2014, p. 836.

⁵³⁴ La formulazione dell'art. 13 TSGC è stata oggetto di un lungo dibattito, su cui G.Rinella, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Nomos*, 13 maggio 2015, pp. 9 ss.

⁵³⁵ La visione «minimalista» è stata sostenuta da Germania e Parlamento europeo, in opposizione a quella «massimalista» (sostenuta dalla Francia) che avrebbe voluto far divenire la Conferenza un centro di elaborazione di indirizzi comuni tra i diversi parlamenti (quasi una «terza camera»), sul punto cfr. G.Rinella, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 26.

⁵³⁶ G.Rinella, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 3.

⁵³⁷ Le criticità emerse a seguito di questa prima riunione hanno fatto intuire, sin da principio, che la Conferenza non avrebbe avuto un ruolo di rilievo in grado di restituire un ruolo centrale ai Parlamenti nazionali, N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014, p. 114.

in risalto le disposizioni autorizzative delle misure di solidarietà a favore degli Stati in difficoltà (art. 122 TFUE). Questa lettura della norma sottolinea il carattere congiunturale di queste misure, ampiamente compensate dal loro carattere eccezionale e temporaneo, dalla proporzionalità dell'obiettivo perseguito e dalla rigorosa condizionalità a cui sono legate⁵³⁸.

Come è evidente, il contrasto interpretativo riflette la contrapposizione tra i Paesi c.d. *virtuosi*, che sollecitano, al fine di privilegiare lo scopo della stabilità della moneta europea, una rigorosa politica fiscale⁵³⁹ e quelli che, invece, insistono per attenuare il rigore, così da favorire interventi che possano mantenere quella stabilità⁵⁴⁰.

8. La governance economica europea all'epoca del Covid-19 (cenni al *Recovery Fund*)

Un'autorevole dottrina, recentemente, ha evidenziato che «chi intenda oggi ricostruire le dinamiche dell'indirizzo politico (...) non può non mettere al centro della sua attenzione il maxi “procedimento euro-nazionale” che è stato delineato dal (...) Regolamento UE n. 2021/241 e che coinvolge istituzioni europee e nazionali»⁵⁴¹, soprattutto oggi che, in seguito al Trattato di Lisbona, sono stati attribuiti al Parlamento poteri di controllo sull'adozione del bilancio insieme al Consiglio⁵⁴².

⁵³⁸ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 706.

⁵³⁹ R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 2017, p. 706, secondo cui questi Paesi «temono di dover sopportare, almeno in parte, i debiti dei paesi «cicale», in nome di una solidarietà che sarebbe, ai loro occhi, solo un pretesto per permettere di ripartire tra tutti i debiti di pochi, per giunta in un'Unione in cui, essendo la politica fiscale tuttora di competenza nazionale, non vi sarebbero sufficienti garanzie, visti i precedenti (in particolare, la tendenza a una spesa pubblica tanto generosa quanto improduttiva), perché gli eventuali interventi di solidarietà siano messi a frutto dagli Stati «assistiti» in modo realmente e stabilmente efficace. La loro preoccupazione principale sembra quindi, al momento, di definire un quadro efficace di controllo (ma anche d'interferenza) sulle politiche nazionali di bilancio, a garanzia dell'effettiva utilità degli interventi di assistenza finanziaria».

⁵⁴⁰ La contrapposizione cui si fa cenno riguarda anche le diverse teorie economiche e giuridiche che non si trovano d'accordo sulla «costituzione economica» europea e sulle idee che la riguardano. Come evidenziato da G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 217 ss. ricorda come tra le molte tesi, ce ne sono tre in particolare rilievo nella relazione tra diritto ed economia. «La prima è la tesi che, soprattutto dopo il Trattato di Maastricht (1992), la costruzione europea sia stata posta al servizio del mercato e dei suoi «valori», così da porsi in contrasto con i «valori» della Costituzione italiana, perché la *grundnorm* dell'Ue, «la libertà di concorrenza» sarebbe portatore di interessi diversi rispetto all'art. 41 della Costituzione italiana. Quest'ultima norma, infatti, pur riconoscendo e tutelando la libertà di iniziativa economica privata, è posta in relazione ad un «quadro di altri interessi equordinati e sovraordinati e prevede quindi, «controlli e programmi». «La seconda tesi, all'opposto, asserisce che, dopo un promettente inizio, proprio con il Trattato di Maastricht, si sia consumata una frattura tra la costruzione europea e l'ordine del mercato, segnatamente per via della scelta di una sola moneta». Infine, la terza di impostazione «post-keynesiana» con il rilievo posto sul principio direttivo dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e di quello in base al quale le condizioni della moneta e della finanza devono restare sane, con il conseguente principio attuativo che vieta i disavanzi eccessivi.

⁵⁴¹ N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, Editoriale, in *federalismi.it*, 1/2022, p. v.

⁵⁴² Consiglio e Parlamento formano insieme l'Autorità di bilancio, detenendo un potere di codecisione ex art. 314 TFUE, su cui <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio>. Ciò nonostante il potere del PE è piuttosto limitato per via della prevalenza del metodo intergovernativo e dei “signori dei Trattati”. C.Pinelli, *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 151 ss., secondo cui la circostanza «che il coordinamento realizzato nell'Eurozona equivalga a un metodo di governo condiviso (...) è un'illusione che trascura due elementi. Anzitutto, la sfiducia reciproca fra gli Stati membri dell'Uem determinata dalla crescente rilevanza della distinzione fra paesi creditori e debitori (...). In secondo luogo, si trascura che i governi nazionali, in realtà costretti alla condivisione di determinate misure a Bruxelles le responsabilità da essi appena assunte (...). Se così è, l'istituzione di autorità nazionali per la competitività e di un Comitato europeo per le finanze pubbliche, che vorrebbe portare a compimento la tendenza al dominio delle «regole» sul «governo» con una ulteriore tecnicizzazione del processo decisionale, non farebbe che esasperare tanto la sfiducia reciproca fra Stati creditori e debitori, quanto la

Infatti, il Parlamento europeo partecipa all'adozione del quadro finanziario pluriennale (QFP), frutto di *negoziazione* con il Consiglio, sottoponendo richieste attraverso risoluzioni. Il bilancio europeo, poi, deve essere approvato dal Consiglio all'unanimità e dal Parlamento europeo a maggioranza dei componenti (art. 312 TFUE).

Dunque, non partecipando né alla definizione degli obiettivi strategici durante il Semestre europeo, né all'elaborazione delle raccomandazioni assunte nell'ambito del braccio preventivo e correttivo della procedura per disavanzi pubblici eccessivi, né, ancora, alle decisioni relative al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il ruolo del Parlamento europeo, quanto alla politica economica, «mal si concilia con il processo di integrazione a geometria variabile»⁵⁴³ e, quanto alla politica monetaria, è «del tutto marginale»⁵⁴⁴, mostrandosi in definitiva come il «vertice debole del triangolo istituzionale»⁵⁴⁵.

Così emerge un sistema in cui prevalgono, da un lato, gli Esecutivi degli Stati membri, a detrimento della partecipazione assembleare, e, dall'altro - nonostante i Trattati non concedano poteri agli organi della *governance* di emanare atti giuridicamente vincolanti in materia economica e monetaria – le loro prerogative, come dimostrato dalle azioni intraprese per fronteggiare la crisi economica cagionata dall'emergenza pandemica⁵⁴⁶.

strettoia fra populismo e tecnocrazia che affligge la politica nell'Eurozona». Così, si è parlato di una *inevitabilità* del paradigma intergovernativo «che, congiuntamente al predominio della dottrina delle regole, ha portato al risultato che si è detto: se l'*input legitimacy* dell'Ue [«lo svuotamento degli spazi vitali della politica nazionale non è stato compensato dal decollo di una politica europea»] (...) manca del tutto, l'*output legitimacy* [«le nuove procedure dettate in ossequio alla dottrina delle regole né il parallelo riassetto istituzionale di fatto realizzato nell'Uem hanno avuto effetti tangibili sull'affidabilità dell'euro presso i mercati»] (...) sopravvive solo in parte grazie a meccanismi e istituzioni diverse da quelle che l'avevano assicurata».

⁵⁴³ F.Nugnes, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, in *federalismi.it*, 26/2016, p. 18. La cosa, come rileva l'Autore, è ancor più evidente in relazione al *Fiscal Compact*, che, essendo stato assunto a mezzo di un Trattato esterno all'Unione europea, pone un problema di partecipazione alle decisioni degli Stati che non lo hanno sottoscritto.

⁵⁴⁴ M.C.Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, p. 344. Cfr. A.Lucarelli, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.*, online, 1, 2019, spec. 14 ss., secondo cui la totale mancanza del *metodo democratico* dipenderebbe dal regime di *austerità* economica, in quanto l'unione monetaria non è del tutto politica e soffre della carenza di trasparenza e poca partecipazione sociale.

⁵⁴⁵ A.Giovannelli, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4, 2013, p. 963.

⁵⁴⁶ Cfr. R.Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 40 ss.; P.De Sena-S.D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

L'ultima e più innovativa misura⁵⁴⁷, su cui vale soffermarsi, può essere considerata il c.d. *Next Generation EU*⁵⁴⁸ (noto come *Recovery Fund*), con il quale la Commissione europea ha proposto di affrontare l'emergenza prevedendo un pacchetto finanziario di 750 miliardi, da valere sul bilancio pluriennale dell'Unione Europea e da reperirsi a mezzo dell'emissione di titoli di debito (c.d. *recovery bonds*) sul mercato.

La procedura di approvazione e adozione è stata particolarmente complessa. Prima, è stato approvato in via provvisoria, su proposta della Commissione (18 dicembre 2020), dopo un'estenuante trattativa tra i Capi di Stato e di governo e tra il Consiglio e il Parlamento europeo. Poi, è stato adottato, previa consultazione di quest'ultimo, dal Consiglio e votato dal Parlamento europeo per essere sottoposto al voto unanime del Consiglio, come richiede la procedura di modificazione del quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea (art. 312 TFUE).

In particolare, raggiunto l'accordo tra i Capi di Stato e di governo e la prima approvazione del Consiglio il 21 luglio 2020⁵⁴⁹, il Parlamento europeo ha sollevato una serie di criticità in modo che l'accesso al *Recovery Fund* venisse subordinato al rispetto dello Stato di diritto⁵⁵⁰. Inoltre, sono state proposte modifiche, da un lato, alla modalità di reintegra dei debiti contratti con lo strumento, escludendo che possano gravare sui bilanci degli Stati membri e che debbano essere sostenuti da risorse proprie dell'Unione europea⁵⁵¹ e, dall'altro, al sistema

⁵⁴⁷ Le misure precedenti sono, sinteticamente: il c.d. SURE [*Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza*, adottato con il Regolamento del Consiglio europeo (2020/672) del 19 maggio 2020]; la sospensione del Patto di stabilità e crescita [*Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, (COM/2020/123) del 20 marzo 2020], adottata attraverso il ricorso alla *general escape clause* (ex art. 5, par. 1, art. 9, par. 1, art. 10, par. 3, Regolamento CE 1466/1997 e art. 3, par. 5, e art. 5, par. 2, Regolamento CE 1467/1997). Le misure, prima del più poderoso *Next Generation EU* hanno consentito agli Stati membri di ricorrere al *deficit* di bilancio per fronteggiare l'emergenza sanitaria, che però, in una situazione economica come quella dell'Italia, già gravata da un alto debito pubblico, allontanerà dal traguardo del 60% del rapporto deficit/PIL, quando il Patto di stabilità e crescita verrà ri-attivato. Sul punto, cfr. M. Belletti, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Dir. pubbl. Eur. Rass.* Online, 1, 2021, pp. 32 ss.. Alle misure di cui sopra deve essere aggiunta anche l'attivazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) per le spese sanitarie legate alla cura e prevenzione del Covid-19. Sull'utilizzo del MES nel caso del coronavirus, cfr., tra gli altri, F. Salmoni, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 20/2020; M.T. Stile, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020. Per quanto riguarda la Banca Centrale Europea, infine, si evidenzia il c.d. *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), con il quale [Decisione della Banca Centrale Europea (BCE/2020/17) del 24 marzo 2020] vengono acquistati titoli di Stato dei Paesi membri, per alleviare le spinte dei mercati sull'innalzamento degli interessi, su cui, tra gli altri, cfr. C. Pesce, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *AISDUE*, 5, 2020, pp. 39 ss.

⁵⁴⁸

⁵⁴⁹ Dopo gli indimenticabili quattro giorni di trattative, sono state individuate, rielaborando la proposta della Commissione europea di maggio, le linee di fondo della negoziazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. Sul punto, cfr. C. Fasone, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

⁵⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo 2020/2732(RSP) del 23 luglio 2020, che indicava, oltre alla condizionalità circa lo Stato di diritto in relazione al sistema giudiziario, la politica anticorruzione, il pluralismo dei media e il rispetto del bilanciamento dei poteri, anche una serie di criticità di contenuto e di metodo. Sulla nozione di Stato di diritto, da ult. J.J. Moreso, *Stato di diritto*, in C. Caruso-C. Valentini (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 81 ss.

⁵⁵¹ Nella Conferenza Stampa del Presidente Davide Sassoli del 22 luglio 2020, in *euronews.it*, l'organo ha evidenziato la necessità di predisporre un «calendario preciso di introduzione di almeno due risorse proprie per il 2021 – la tassa sulla plastica e quella sull'Ets – e la calendarizzazione delle nuove», come quelle provenienti dal *Carbon Border Adjustment*, da una *digital tax* e da un'imposta per le società e per le transazioni finanziarie.

fortemente intergovernativo di gestione del *Recovery Fund* chiedendo un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo.

Raggiunto l'accordo tra Consiglio e Parlamento europeo il 10 novembre 2020⁵⁵², il Consiglio europeo, nelle conclusioni dell'11 dicembre 2020, ha sollecitato la Commissione ad emanare le linee guida⁵⁵³ necessarie agli Stati membri per l'adozione del *Recovery and Resilience Facility*, cioè i piani nazionali di spesa (c.d. PNRR, Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza), nei quali devono essere indicati i progetti da finanziarsi con le risorse europee, con particolare riferimento alla transizione verde (almeno il 37%) e alla trasformazione digitale (almeno il 20%)⁵⁵⁴.

Questa sintesi evolutiva consegna un'Unione europea più coesa e, seppur con tempi e modi ancora problematici, più propensa, dunque, a considerare interventi condivisi⁵⁵⁵ per combattere le diseguaglianze e promuovere una maggiore coesione sociale.

Nonostante quanto sopra, però, le modalità di attuazione del *Recovery Fund* mostrano, ancora una volta, un sistema di *governance* economica strutturato su vincoli e sanzioni, che di certo non giovano, quantomeno, alla visione che i cittadini europei hanno dell'Unione.

Una visione che vede, nella prevalenza del metodo intergovernativo su quello comunitario⁵⁵⁶ e nella carenza di marcati processi democratici⁵⁵⁷, il peggior nemico dell'integrazione europea.

Peraltro, la soluzione al problema dovrebbe apparire ancor più necessaria se si pensa alla circostanza che il *deficit* democratico in Europa riflette un fenomeno analogo negli Stati membri, nei quali si assiste a una

⁵⁵² Cfr. il *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di ripresa e resilienza – Testo di compromesso finale e dichiarazioni*, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>

⁵⁵³ *Commission staff working document – Guidance to member states – Recovery and Resilience Plans*, in https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

⁵⁵⁴ Oltre a questi programmi, nelle linee guida viene fornita la descrizione del contenuto dei piani: le riforme e gli investimenti devono essere raggruppati in componenti coerenti, che indichino specificamente obiettivi, tempi, traguardi e costi, nel rispetto dei principi generali indicati dalla Commissione europea, che valuta, entro due mesi dalla presentazione, i piani, da sottoporsi all'approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata.

⁵⁵⁵ B.Caravita, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 11/2019, spec. p. 6.

⁵⁵⁶ F.Nugnes, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 7, 2015, p. 5; E.Griglio, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo*, in R.Ibrido-N.Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 209.

⁵⁵⁷ F.Salmoni, cit., in *federalismi.it*, 2020, p. 313, sottolinea come «non sarà forse la democrazia a pagare uno scotto troppo alto? Insomma, dopo aver consentito alle limitazioni della nostra sovranità in favore dell'Unione economica e monetaria e della BCE, siamo davvero sicuri di essere pronti ad accettare ulteriori limitazioni di sovranità rinunciando al controllo sulle nostre politiche di bilancio, in favore di Istituzioni esterne persino al sistema sovranazionale e che, come il MES, avrebbero la possibilità di imporci ristrutturazioni del debito e tagli draconiani alla spesa pubblica, con buona pace dello Stato sociale e della garanzia dei nostri diritti fondamentali?». R.Ibrido-N.Lupo, «*Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione Europea*», in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, 2018, pp. 15 ss. evidenziano come «la formula del «deficit democratico» (...) ha svolto in passato un ruolo tutt'altro che trascurabile. Essa ha incoraggiato infatti il processo di *empowerment* del Parlamento europeo (...). Dunque, secondo gli Autori, «assai più dubbia è la perdurante attualità dell'idea di deficit democratico», perché il problema non sarebbe tanto una «mancanza di democrazia» (...), quanto piuttosto di *democratic disconnect*. In altre parole, l'Ue soffrirebbe della disconnessione tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e indirizzo operanti a livello nazionale». In senso analogo, C.Fasone, *La debolezza della rappresentanza democratica nell'Unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

marginalizzazione delle Assemblee, a un indebolimento della rappresentanza e a un, sempre più marcato, protagonismo degli Esecutivi⁵⁵⁸.

I due fenomeni possono accostarsi⁵⁵⁹ perché l'assetto intergovernativo sovranazionale *sollecita* gli Esecutivi ad attuare le politiche dell'Unione europea. La prima *logica* ha giustificato, infatti, «l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa, incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a riformare il diritto del lavoro, nonché a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nella loro approvazione»⁵⁶⁰.

Le rivendicazioni del Parlamento europeo espresse nella Risoluzione del luglio 2020, allora, devono essere lette più profondamente rispetto alla contingenza che le ha originate, rappresentando una generale richiesta di maggiore partecipazione dell'organo alla decisione politica⁵⁶¹, anche e soprattutto di bilancio, che rappresenta, dopotutto, la prima rivendicazione delle Assemblee elettive.

⁵⁵⁸ Da ult., tra molti, A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020.

⁵⁵⁹ Sul punto, cfr. A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014; P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018.

⁵⁶⁰ P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, cit., n. 4, 2018.

⁵⁶¹ B. Caravita, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 11/2019; Id., *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in B. Caravita (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 79 ss.

CAPITOLO IV

LA DECISIONE DI BILANCIO INTEGRATA COI VINCOLI EUROPEI

1. Introduzione alla riforma della decisione di bilancio. 1.1. La decisione politica sulla costituzionalizzazione. **2. Il contenuto di merito della legge costituzionale n. 1 del 2012.** **3. La legge ‘rinforzata’ n. 243 del 2012.** **3. Il principio dell’equilibrio di bilancio.** **4. Il principio di sostenibilità del debito pubblico.** **5. La decisione di bilancio adeguata alla riforma della governance economica europea.** 5.1. La ‘nuova’ natura della legge di bilancio. 5.2. La ‘dimensione temporale’ della decisione di bilancio. 5.3. La ‘dimensione spaziale’ della decisione di bilancio. 5.4. La pratica flessibilità delle regole di bilancio (cenni). **6. Il PNRR e l’indirizzo politico.**

1. Introduzione alla riforma della decisione di bilancio

La crisi del 2008, si è visto, mettendo in rilievo le insufficienze della *governance* economica europea, soprattutto in tema di coordinamento delle politiche economiche, ha sollecitato, a livello sovranazionale, un vasto programma riformatore culminato nel Trattato per il coordinamento e la *governance* economico-finanziaria del 2012 (c.d. *Fiscal Compact*) e, nell’ordinamento nazionale, nella costituzionalizzazione dei principi dell’equilibrio (art. 81, primo comma, Cost. per lo Stato e art. 119 Cost., primo comma, Cost. per gli enti territoriali) e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.)⁵⁶².

La revisione costituzionale ha modificato gli strumenti (la legge di bilancio con contenuti anche sostanziali) e la procedura (la sessione di bilancio per armonizzarla alle regole poste dall’Unione europea), per raggiungere un diverso obiettivo (l’equilibrio di bilancio).

Ciò evidenzia, appartenendo la decisione di bilancio al *nucleo essenziale* del diritto costituzionale, una stretta connessione sia con la forma di stato, che con l’evoluzione della forma di Governo⁵⁶³.

Il principio di equilibrio di bilancio è stato inserito nell’ordinamento italiano con la legge costituzionale n. 1 del 2012 (20 aprile)⁵⁶⁴, con la quale si è provveduto a modificare l’art. 81 Cost., oltre che gli articoli 97, 117 e 119 Cost.

Con la revisione costituzionale⁵⁶⁵ si è definitivamente affermato e costituzionalizzato il principio dell’equilibrio di bilancio e un coordinamento più rigoroso delle politiche fiscali, attraverso la modifica al ciclo di bilancio,

⁵⁶² G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 21.

⁵⁶³ Su questa connessione la letteratura è enorme per cui, tra gli altri, oltre agli Autori già citati, M.Luciani, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019; T.F.Giupponi, *L’equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A.Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; A.Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, pp. 357 ss.

⁵⁶⁴ Il disegno di legge costituzionale è stato approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2011 e dal Senato, il 15 dicembre 2011; in sede di seconda deliberazione, dalla Camera, il 6 marzo 2012, e dal Senato il 17 aprile 2012. Il testo finale è il prodotto dell’unificazione di un disegno di legge presentato dal Governo e di sei proposte di iniziativa parlamentare, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati (A.C. 4205 con C. 4525, C. 4526, C. 4594, C. 4596, C. 4607, C. 4620, C. 4646).

Essendo stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, in seconda deliberazione, non si è dato luogo alla consultazione referendaria prevista dall’art. 138 Cost.

⁵⁶⁵ È incredibile rilevare come, dalla quasi totale sparizione del tema dai manuali, per cui M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019, si passi ad una rinnovata e subitanea passione dei costituzionalisti, sia in attesa che la riforma venisse approvata ed entrasse in vigore, per cui tra i tanti, M.Ainis, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corr. Sera*, 7 agosto 2011; A.Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 2011; Id., *Pareggio di bilancio e decreti di spesa*, in *Europa*, 21 settembre 2011; G.Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011; A.Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2011; V.Onida, *Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *Il Manifesto*, 8 settembre

si da armonizzarla al Semestre europeo, e l'accoglimento dei più rigidi vincoli del Patto di Stabilità e Crescita⁵⁶⁶.

La scelta della fonte non è stata imposta dall'Unione europea, vuoi in quanto ogni Stato membro ha le proprie fonti (ai tempi la Brexit non era ancora avvenuta e, dunque, come noto, l'Inghilterra non ha una costituzione scritta), vuoi in quanto di certo non si necessitava di un obbligo costituzionale in tal senso.

Ciò che era stato concordato in sede europea con il Patto *Euro Plus* (se si accetta la sua natura di accordo politico) era, da un lato, un recepimento di regole con uno strumento normativo di «natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e con il successivo *Fiscal Compact* (art. 3, par. 2), e, dall'altro, un adattamento delle norme interne attraverso «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»⁵⁶⁷.

2011; ID., *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011; A.Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; D.Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; R.Di Maria, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del «pareggio di bilancio»: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; N.Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amm. in cammino*, 2011; R.Dickmann, *Le regole della Governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 2012; G.Rivosecchi, *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*, 2012; sia immediatamente dopo l'approvazione a maggioranza qualificata dei due terzi, tra cui A.Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2012; ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *gruppodipisa.it*, 2012; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012; F.Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012; R.Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012; D.Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2012; ID., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 2012; M.Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, 2012, 6, 92 ss. Sono molti anche coloro che hanno ricorso alla comparazione con altri ordinamenti, tra cui R.Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 2011; I.Ciulli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 2012; F.Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *federalismi.it*, 2012; F.Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2011, 4, 933 ss.; R.Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1, 95 ss.; G.Rizzoni, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011.

⁵⁶⁶ L.Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 13, chiarisce che, per comprendere le ragioni sovranazionali e nazionali della riforma, occorre guardare al rapporto tra le due discipline economica e giuridica per confermare l'espressione di E.Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol.dir.*, 44, 2013, n. 4, p. 492, «sindrome di Francoforte», che «descrive una precipua patologia del processo di integrazione europea, che si è riflessa, con la riforma costituzionale in oggetto, su un sistema nazionale già fragile con un impatto non trascurabile». Una patologia che, l'A. imputa a «un difetto di conoscenza, che di fatto, poco o tanto, ha comunque relegato il sistema giuridico verso il ruolo meramente ancillare dell'introduzione acritica di una determinata teoria economica, imposta come la ricetta universale necessaria». La conseguenza sarebbe stata, dunque, «una specie di «sconfitta» del diritto, rimasto prigioniero di una domanda inevasa riguardo alla verifica delle teorie economiche che hanno condizionato la costruzione europea e la costituzione italiana».

⁵⁶⁷ P.Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013. La riforma era stata accelerata, nell'agosto 2011, dalla famosa lettera di Draghi e Trichet all'allora Governo Berlusconi. La Banca centrale Europea, unitamente all'indicazione di una serie di misure atte a ristabilire la fiducia del mercato, consigliava «a constitutional reform tightening fiscal rules would be appropriate».

1.1. La decisione politica sulla costituzionalizzazione

Nonostante un dibattito dottrinale sul punto tra coloro che, da un lato, hanno rinvenuto, nelle prescrizioni europee, un *obbligo* circa l'inserimento costituzionale della riforma per via del nostro sistema delle fonti⁵⁶⁸ e coloro che, dall'altro, invece hanno guardato a quelle prescrizioni in modo flessibile, ravvisandovi una certa libertà nel *quomodo* di implementazione del nuovo principio⁵⁶⁹, la soluzione da preferire è quella del *realismo*: il contesto economico-finanziario e l'emergenza, deflagrata rapidamente in crisi sistemica, hanno indotto la politica⁵⁷⁰ a dare un segnale forte ai mercati (le cui azioni stavano nel frattempo provocando pesanti ripercussioni sul debito italiano⁵⁷¹), per dare l'impressione di aver preso sul serio la sostenibilità del nostro sempre ingente debito pubblico⁵⁷².

Dunque, è da escludersi l'ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea in relazione alle politiche fiscali, se non altro perché il *Fiscal Compact*, piuttosto che trovare fondamento nel diritto europeo, ha natura di Trattato internazionale⁵⁷³. Se proprio occorre trovare un momento in cui collocare la cessione di sovranità in materia di bilancio è, come accennato sopra, al Trattato di Maastricht che bisogna guardare. Ciò che muta,

⁵⁶⁸ N.Lupo, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, in *Il Filangieri*. Quaderno 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 94-95.

⁵⁶⁹ D.Piccione, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2012, *web*. In senso contrario alla necessità della riforma, A.Brancasi, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 2012, *passim*; G.L.Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interpretazione fra livelli europeo e interno*, relazione al seminario «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Roma, 22 Novembre 2012, p. 2; ID., *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv.dir.int.*, n. 1, 2014, *web*. Sulla relazione tra la nuova riforma costituzionale e il *Fiscal Compact*, N.D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 10, 2012, p. 934.

Sull'ingresso nel nostro ordinamento degli obblighi assunti in Europa dall'Italia a mezzo degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., tra gli altri, G.Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, p. 8. In senso analogo, G.L.Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 12; F.R.De Martino, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 15.

⁵⁷⁰ Nell'audizione dinanzi alle Commissioni I e V della Camera dei Deputati del 24 ottobre 2011 il prof. Bartolini ebbe ad affermare come fosse «una scelta autonoma della Repubblica italiana vincolarsi più di quanto chied[esse] l'Europa».

⁵⁷¹ La crisi di *Lehmann Brothers* arriva in Europa nel 2009-2011 e l'Italia, unitamente alla Grecia, paga un prezzo alto. Le agenzie di rating declassano l'Italia e lo spread si innalza dai 160 punti di fine giugno ai 575 punti del 9 novembre. Il modo migliore per dare un segnale forte al mercato era intervenire con uno strumento all'apice del sistema delle fonti e con modalità che assicurassero sulla strada intrapresa dal Paese. Cfr. G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020, p. 21.

⁵⁷² Sembra confermare questa tesi anche l'aggettivazione utilizzata dalla prima dottrina che ha commentato la riforma, definita «silenziosa» [M.Bergo, *Pareggio di bilancio «all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, 6/2013]; «clandestina» [N.Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 2011]; «affrettata» [A.Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 2012, pp. 108-110]; «acritica» [F.Bilancia, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, cit., 2012]; «non richiesta» [G.L.Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interpretazione fra livelli europeo e interno*, cit., 2013].

⁵⁷³ D.Cabras, *L'art. 81 della Costituzione*, in *magistratura.it*, afferma come «La ragione fondamentale sottostante all'adozione del *Fiscal compact*, scarsamente innovativo rispetto alle normative europee e per molti versi ripetitivo del Patto *euro plus* – va identificata nell'obiettivo di ristabilire la fiducia dei mercati nella sostenibilità del debito pubblico da parte dei Paesi dell'area dell'euro».

rispetto agli anni dal 1992 fino al 2012, è la consapevolezza che l'intervento legislativo – pur nel suo sforzo di migliorarne le condizioni⁵⁷⁴ - non sia più sufficiente a garantire una sana gestione della finanza pubblica.

È infatti da ricordare come appartenessero già al passato *sia* la proceduralizzazione della decisione di bilancio, con l'auto-imposizione del vincolo *esterno*; *sia* l'attrazione europea della decisione di bilancio, con il sempre maggior protagonismo del Governo nella determinazione del relativo indirizzo politico, cui faceva da contraltare la funzione di mero controllo dell'Assemblea⁵⁷⁵.

Se l'art. 81 Cost, al primo comma, assicurava i mercati sulla *serietà* della scelta italiana sull'equilibrio di bilancio, è nell'art. 97 Cost. che questo non solo viene ribadito per tutte le pubbliche amministrazioni, ma viene accompagnato dalla pratica prescrizione del valore della sostenibilità del debito pubblico⁵⁷⁶, per perorare (prescrivendo positivamente) la loro applicazione pratica «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

Gli effetti di una riforma costituzionale, però, sono molto seri da un punto di vista giuridico: in circa sette mesi⁵⁷⁷ si perviene ad una modifica del testo costituzionale, nonostante decenni di studi, proposte e dibattiti non fossero riusciti a portarla a termine. Costituzionalizzare un principio (come quello dell'equilibrio), infatti, implica l'accettazione di conseguenze pratiche di ordine giuridico che, evidentemente, non erano state (adeguatamente) considerate, con risvolti che ancora oggi vanno del tutto compresi (cambia, infatti, il ruolo di organi costituzionali, come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale)⁵⁷⁸.

⁵⁷⁴ Si è visto come si siano affermati orientamenti più rigorosi prima della riforma, in forza proprio della partecipazione all'Unione economica e monetaria europea, per cui L.Verzichelli, *La politica di bilancio*, Bologna, il Mulino, 1999; N.Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad.cost.*, n. 3, 1999, 523-562; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 2007.

⁵⁷⁵ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur.cost.*, 2014,

⁵⁷⁶ N.Lupo, *La sessione di bilancio*, in M.Luciani-N.Lupo-C.Bergonzini, *Il Bilancio dello Stato*, cit., 2022; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, 205 ss.; D.Cabras, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2012, 111; T.F.Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2014, 58.

⁵⁷⁷ P.Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*. una rassegna problematica, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013 ha affermato come, appena 12 giorni dopo la firma del Patto Euro Plus, «la proposta di legge costituzionale, presentata alla Camera il 23 marzo 2011 (...) con l'aggravarsi della crisi e l'affacciarsi del forte pressing esterno inizia l'esame in commissione il 5 ottobre per concluderlo il 10 di novembre, passa il 23 novembre alla discussione in aula che si conclude con l'approvazione in prima deliberazione il 30 novembre. Trasmesso al Senato il giorno dopo, il progetto di legge resta all'esame in commissione 7 giorni – dal 7 al 14 di dicembre – e a quello dell'aula due giorni – dal 14 al 15 dicembre – giorno quest'ultimo dell'approvazione in prima deliberazione. In seconda lettura alla Camera la proposta sosta un giorno – il 21 febbraio – e due giorni in Aula – il 5 e 6 di marzo – per approdare all'approvazione (...) a maggioranza dei due terzi. Pervenuta al Senato il 7 marzo, la proposta di legge è all'esame in Commissione dal 14 al 20 marzo e a quello dell'aula dal 29 marzo al 17 di aprile, giorno della definitiva approvazione. Promulgata il 20 aprile dal Capo dello Stato, la legge costituzionale è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del giorno 23 per poi entrare in vigore l'8 maggio 2012». Cfr. anche G.Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in V.Lippolis-N.Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012, p. 225.

⁵⁷⁸ F.Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 2012, p. 1; D.Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 2012, p. 1. A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2012, p. 111, ha affermato, inoltre, che «la Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i Governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati». In senso analogo, C.Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, Cedam, 2013, p. 137, che afferma come i precetti costituzionali «non dovrebbero essere sottoposti a revisione per fare fronte alla necessità di risolvere problemi contingenti (seppur gravi)». Poi, anche, M.Mazziotti di Celso, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur.cost.*, n. 5, 2012.

Indipendentemente, comunque, da quanto si voglia criticare la modalità di introduzione o il contenuto delle nuove norme, ciò che è certo è che la modifica di quattro articoli della Costituzione, l'adozione di ulteriori disposizioni di rango costituzionale e un rinvio ad una legge di attuazione, introducono nel nostro ordinamento costituzionale i principi dell'equilibrio (art. 81, primo comma, Cost. per lo Stato e art. 119, primo comma, Cost. per gli enti territoriali) e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.).

Se essi si considerassero slegati dal più grande ambito della decisione di bilancio, si farebbe torto (oltre che si otterrebbero arbitrarie conclusioni) al procedimento democratico di finanza pubblica, di cui il principio e il valore suddetti sono guide e non elementi tirannici. È la decisione democratico-rappresentativa del bilancio a rappresentare il fulcro di ogni nozione costituzionale e non il parametro dell'equilibrio a costituirne la logica principale⁵⁷⁹. Basti pensare che, nonostante l'equilibrio di bilancio sia apparso nel 2012, esso rappresenta una possibile opzione tra le tre disponibili (le altre sono l'avanzo e il disavanzo): prova ne è il fatto che politicamente il principio dell'equilibrio (e il suo *riflesso intertemporale*, la sostenibilità) ha dovuto cedere il passo al disavanzo quando le crisi che, ancora si stanno vivendo, sono deflagrate, senza che, per questo, la Costituzione sia stata violata.

Chiarita la posizione dei principi-guida rispetto al sistema decisione di bilancio [su cui, cfr. Caruso-Morvillo e la distinzione tra legge di bilancio e decisione di bilancio], occorre certamente approfondire l'articolato e complesso sistema procedurale che innanzitutto consente di confermare e proteggere la forma di Stato (su cui impattano le scelte finanziarie). Solo successivamente si potranno vedere gli effetti della riforma della decisione di bilancio sulla forma di governo, la cui razionalizzazione verso una prevalenza dell'Esecutivo deve essere tenuta sotto esame. Proprio sul bilancio, infatti, si scaricano i bisogni *di merito* normativo dei rappresentati dall'Assemblea, che dovrebbe, sempre e comunque, avere il potere (come ha ancora) di avere l'ultima parola sulle scelte economiche di volta in volta indicate.

2. Il contenuto di *merito* della legge costituzionale n. 1 del 2012

La legge costituzionale n. 1 del 2012, oltre alla modificazione del testo costituzionale, prevede, per quanto *stranamente*, disposizioni di maggiore dettaglio, per offrire un quadro normativo, seppur attraverso principi, esaustivo delle necessità attuative della riforma (contenuto di *merito*).

L'articolo 5, comma 1, in particolare, definisce, a grandi linee, il perimetro della legge rinforzata di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost. e alcuni contenuti.

Quanto al perimetro, dalla legge cost. n. 1 del 2012 si evince che la legge rinforzata - differendo sia da una norma costituzionale, che da una legge ordinaria - è idonea a resistere all'abrogazione e a integrare un parametro nel giudizio di costituzionalità⁵⁸⁰, sì che ogni violazione alle sue disposizioni, anche contenute nella legge di bilancio, si presterebbe a essere oggetto di una censura di incostituzionalità⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, cit., 2019.

⁵⁸⁰ Esempio ne è la sentenza n. 88 del 2014, nella quale la Corte Costituzionale ha affermato che la legge rinforzata può essere oggetto e, nel contempo, parametro nel giudizio di costituzionalità.

⁵⁸¹ N.Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, op. cit., p. 108 ss., afferma che si tratta di «vera e propria legge organica, alla quale è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata».

Quanto ai contenuti, alla legge rinforzata spetta disciplinare il meccanismo automatico di correzione degli scostamenti autorizzati al di fuori degli eventi eccezionali e la creazione di un organismo indipendente per l'analisi e la valutazione degli andamenti della finanza pubblica, nonché per garantire l'osservanza delle regole di bilancio⁵⁸². Inoltre, la norma costituzionale si preoccupa di risolvere un problema lasciato aperto con la modifica dell'art. 119: posto, infatti, che, in caso di ciclo negativo, gli enti territoriali non potrebbero ricorrere all'indebitamento per finanziare le proprie funzioni, si dispone che lo Stato, in quel caso, avrebbe concorso «ad assicurare il finanziamento, (...) dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali», anche in deroga al principio di autonomia finanziaria di detti enti.

Infine, tra le altre norme, merita segnalare il quarto comma dell'art. 5 l.cost. n. 1 del 2012: la disposizione attribuisce alle Camere «secondo modalità stabilite dai propri regolamenti, la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità ed efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». La disposizione, facendo riferimento «alla qualità ed efficacia della spesa», intende riportare in auge il principio secondo cui sono le Assemblee rappresentative a dover verificare come e con quale efficacia vengono allocate le risorse. Come segnalato recentemente [Lupo, 2022; Lupo-Rivosecchi], la norma non è stata, ad oggi, attuata, con la conseguente perdita dell'occasione di ottenere un riequilibrio di una relazione che, secondo un'opinione diffusa⁵⁸³, vede una primazia dell'Esecutivo e delle istituzioni dell'Unione monetaria sulla decisione di bilancio.

3. La legge 'rinforzata' n. 243 del 2012

La riforma costituzionale del 2012, necessitando di attuazione, ha rappresentato l'inizio di un processo articolatosi nell'approvazione della legge rinforzata di attuazione, in una successiva modifica della stessa e della legge di contabilità generale. Ragionarne, soprattutto sinteticamente, è arduo proprio a causa della molteplicità delle fonti di disciplina che vanno, poi, connesse alla singola legge di bilancio approvata per ciascun esercizio finanziario.

Quanto alla legge rinforzata di attuazione, il comma 6 del nuovo art. 81 Cost. ha affidato a una legge, «approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», il compito di fissare «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

⁵⁸² La scelta appare *strana* perché detti organismi, già presenti in altri Paesi europei, piuttosto che essere istituiti presso l'Assemblea, operano o presso il Governo o fuori dal circuito dell'indirizzo politico.

⁵⁸³ *Ex multiis*, A.Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio del bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*. Relazione al Convegno "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce 14-15 settembre 2012, in gruppodipisa.it, p. 7, secondo cui, anche se la riforma ha «un impatto diretto, è invece il quadro europeo che comporta un inevitabile rafforzamento della posizione del Governo a danno della centralità del Parlamento».

Il contenuto della legge rinforzata sarebbe stato poi precisato, quantomeno per principi, dall'art. 5 della l.cost. 1 del 2012⁵⁸⁴, cui si è rifatto il gruppo di lavoro che ha coadiuvato le Camere nella redazione del testo della legge di attuazione⁵⁸⁵.

Al contrario della riforma costituzionale, l'iter di approvazione della legge rinforzata – definita anche organica⁵⁸⁶ (assimilandola a quella tipica del sistema delle fonti spagnolo⁵⁸⁷) e utile all'introduzione delle modifiche alla *governance* economica europea⁵⁸⁸ - è stato difficoltoso non tanto per lo spirare del termine

⁵⁸⁴ «1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) 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; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. 2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. 3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013. 4. 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».

⁵⁸⁵ Il gruppo (composto da Consiglieri parlamentari e rappresentanti del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, della Ragioneria generale dello Stato, del Dipartimento del Tesoro, della Corte dei conti, della Banca d'Italia e dell'ISTAT) ha lavorato da maggio a settembre del 2012. Sul punto, D.Cabras, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013, p. 125

⁵⁸⁶ N.Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 438 ss. In senso analogo, M.Nardini, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *amministratoreincammino.it*, 2012, p. 6; L.Bartolucci, *Le legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016, p. 3 ss. *Contra* R.Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *federalismi.it*, 6/2013, p. 1 ss. che configura la legge come «unico esemplare di un'originale tipologia di fonti legislative rinforzate»; nonché G.Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, p. 7, per cui si tratta di «una vera e propria “norma sulla normazione”, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico – sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili».

⁵⁸⁷ Questa categoria di leggi è caratterizzata dalla previsione di un procedimento aggravato per la loro adozione, dalla particolare resistenza passiva, dalla riserva ad esse di una serie di materie e dalla distinzione formale dalle altre materie. Sul punto, N.Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, cit., p. 109 ss.; M.Nardini, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, cit., 2012, p. 6-7.

⁵⁸⁸ Mentre l'art. 81 Cost. non contiene rinvii al diritto europeo, li contengono gli artt. 97 e 119 Cost e la legge 243 del 2012 (art. 2, comma 1, lett. a, b, c, d, e, f; art. 3, comma 4; art. 4, commi 2 e 3; art. 5, comma 1; art. 14, comma 4; art. 18, comma 4). Per quanto riguarda, in particolare, i legami tra normativa costituzionale e ordinamento europeo, C.Bergonzini, *Il cd. “pareggio di bilancio” tra Costituzione e legge 243 del 2012: le radici e gli equivoci di una riforma controversa*, in *Studium Iuris*, n.1, 2014, p. 19-20; M.NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*

previsto per la sua approvazione, quanto per la vicinanza del decreto presidenziale di scioglimento delle Camere, poi avvenuto in anticipo alla data del 22 dicembre 2012⁵⁸⁹.

La legge n. 243 del 2012, nonostante i numerosi rinvii all'ordinamento dell'Unione europea, più che introdurre nell'ordinamento le norme sulla *governance* economica, disciplina il procedimento decisionale interno che costituisce una parte dell'intero procedimento di bilancio tra Unione Europea e Stato membro.

Avrebbe dovuto essere proprio la legge in commento a stabilire il *quantum* dell'equilibrio di bilancio, che si è deciso, come d'altronde tradizionalmente accettato, di non costituzionalizzare.

Invece, la norma chiarisce che «l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde a un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente (...)» (art. 14, comma 1, l. n. 243 del 2012) con il «conseguimento dell'obiettivo a medio termine (...)» (art. 3, comma 3, l. n. 243 del 2012), cioè con «il valore del saldo strutturale [inteso come «il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, lett. f) l. n. 243 del 2012)] individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, lett. e), l. n. 243 del 2012), ovvero con «(...) il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo» nelle ipotesi in cui lo Stato si trovi innanzi a eventi eccezionali o scostamento dall'obiettivo programmatico (art. 3, comma 3, l. n. 243 del 2012).

La legge rinforzata, pertanto, opera un rinvio mobile⁵⁹⁰ all'ordinamento europeo, integrandosi così con l'art. 81 Cost. e, insieme al quale, può essere letta l'intera procedura decisionale di bilancio. Perché di procedura si tratta. Così che «l'ottemperanza al disposto costituzionale viene quindi nella sostanza a coincidere con il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede europea»⁵⁹¹.

La legge n. 243 del 2012, infatti, più che assorbire le regole della *governance* economica europea, istituisce, come è stato detto⁵⁹² «il 'segmento nazionale'» del ciclo di bilancio.

secondo la teoria economica. Note critiche, cit., p. 5; R.Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit., 2013, p. 5, che afferma come «quasi tutta la legge n. 243 è la traduzione in principi vincolanti di politica economica nazionale di istituti contemplati dalla (...) disciplina europea come parametri e regole della *governance* economica dei singoli Paesi dell'Unione».

⁵⁸⁹ Secondo N.Lupo, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, cit., 2012, p. 106, il legislatore avrebbe potuto agire in modo meno «frenetico» stante la natura ordinatoria del termine. *Contra* R.Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 10/2012, secondo il quale la legge cost. n. 1 del 2012 prevede una «disposizione di delega a tutti gli effetti, in quanto dotata delle "componenti" essenziali di cui all'art. 76 Cost., l'oggetto, i principi e i criteri direttivi, e, soprattutto, il termine di esercizio, cioè il 28 febbraio 2013».

⁵⁹⁰ Per rinvio mobile (o formale o recettizio) il meccanismo attraverso il quale una disposizione dell'ordinamento statale richiama non uno specifico atto di un altro ordinamento, ma una fonte di esso. L'ordinamento che opera il rinvio, così facendo, si adegua automaticamente a tutte le modifiche che intervengono su quell'altra fonte dell'ordinamento rinviato. Sul punto, cfr. R.Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 2021. Sul punto C.Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 2014, p. 14.

⁵⁹¹ D.Cabras, *Art. 81*, cit., 2022; A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 179, rileva come l'introduzione del principio dell'equilibrio possa essere visto «come succedane[o] alla modifica del Trattato ed all'estensione della giurisdizione della Corte di Giustizia all'osservanza del divieto di disavanzi eccessivi e del Patto di Stabilità e Crescita», per cui «è necessario disporre della possibilità di determinare l'apporto dato da ciascun bilancio alla loro osservanza o violazione».

⁵⁹² L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, p. 218.

Così come il principio di equilibrio di bilancio, l'Obiettivo di medio termine, quale parametro per valutare la *salute* finanziaria dello Stato membro, è definito in termini strutturali e, quindi, depurato dagli effetti del ciclo economico.

Dunque, ne risulta un equilibrio del bilancio, da raggiungersi in coerenza con i principi sanciti a livello europeo, per garantire, a livello europeo e internazionale, la sostenibilità del debito pubblico⁵⁹³.

Così, si avrà equilibrio quando il saldo strutturale sarà pari all'obiettivo di medio termine e, cioè, presentare uno scostamento non superiore allo 0,5% o, alternativamente, quando assicurerà il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine⁵⁹⁴.

Se può apparire scontato il calcolo del saldo strutturale, così non è. Esso è il frutto di calcoli non omogenei⁵⁹⁵. Infatti, il saldo strutturale rappresenta un elemento di flessibilità perché la grandezza numerica non verrà ottenuta attraverso un mero calcolo aritmetico, bensì attraverso una complessa operazione che terrà conto della congiuntura economica in cui essa verrà effettuata⁵⁹⁶.

Per quanto più specificamente riguarda l'indebitamento dello Stato membro, la legge rinforzata, unitamente ai primi due commi dell'art. 81 Cost. e al *Fiscal compact*, evidenzia tre tipi di indebitamento consentiti e, in particolare, il debito strutturale, il debito collegato al ciclo di bilancio e il debito congiunturale⁵⁹⁷.

3. Il principio dell'equilibrio di bilancio

Il primo dubbio sulla portata del principio dell'equilibrio di bilancio proviene dall'incoerenza tra la rubrica della legge n. 1 del 2012, che introduce il *pareggio*, e il suo articolo 1, che si riferisce all'*equilibrio* di bilancio. Quanto sopra, lungi dal risolvere il problema della Commissione dei 75 (pareggio o equilibrio), ha imposto innanzitutto all'interprete di individuare quale sia il principio vigente nell'ordinamento tra quello contenutistico (pareggio) e quello procedurale (equilibrio)⁵⁹⁸, soprattutto perché essi esprimono due concetti differenti.

Escluso che la rubrica della legge possa prevalere sul contenuto modificatorio della costituzione (art. 1 l.cost. 1 del 2012⁵⁹⁹), e che, dunque, lo scopo della riforma è stato di costituzionalizzare il principio dell'equilibrio di

⁵⁹³ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 180, secondo cui «le due regole stabilite dal nuovo art. 97 cost., cioè l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, devono essere interpretate «in coerenza» con l'ordinamento dell'Unione europea. Ciò presenta un duplice significato: in primo luogo le grandezze a cui esse si riferiscono sono le stesse considerate dal divieto di disavanzi eccessivi, cosicché per equilibrio si deve intendere il saldo indebitamento/accreditamento netto; il secondo luogo il limite a queste grandezze è lo stesso fissato dall'Unione europea ed è quindi espresso in termini di rapporto al PIL».

⁵⁹⁴ M.Bergo, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., 2013, p. 15.

⁵⁹⁵ M.Pieroni, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv.Corte Conti*, 2013.

⁵⁹⁶ M.Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *cortecostituzionale.it*, 2013, p. 21.

⁵⁹⁷ F.Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 17.

⁵⁹⁸ A.Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 2012, p. 3.

⁵⁹⁹ M.Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 2013, p. 13, richiama la sentenza n. 2569 del 1988 della Suprema Corte di Cassazione secondo la quale «le partizioni sistematiche di una legge (titoli, capi, rubriche, etc.) non integrano né fanno parte del testo legislativo e quindi non

bilancio, ciò che rimane è il problema maggiore: l'introduzione di concetti economici nel testo costituzionale⁶⁰⁰. Ciò implica, innanzitutto, l'introduzione di definizioni elaborate al di fuori della scienza giuridica⁶⁰¹, che questa dovrà interpretare in condizioni, peraltro, di «estrema genericità»⁶⁰².

Infatti, i termini “*equilibrio di bilancio*”, “*fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico*”, “*eventi eccezionali*”, non solo non possiedono autonomo valore giuridico, ma non sono neanche dotati di un univoco significato economico. Allora, averli inseriti espressamente nella norma costituzionale è stato piuttosto legato alla volontà politica di conformarsi alla normativa europea, perché non ci fosse alcun dubbio sull'intenzione di seguire la sua «regola di bilancio»⁶⁰³.

D'altronde, «fare riferimento al più duttile concetto di equilibrio invece che a quello di pareggio, è apparsa la scelta più idonea a assicurare la coerenza della riforma costituzionale alla normativa unionale in materia di bilancio»⁶⁰⁴.

Peraltro, come si è visto, il principio del pareggio tenta di entrare nell'ordinamento da molto tempo⁶⁰⁵ e, come parimenti noto, non viene preso in considerazione nel momento della positivizzazione costituzionale per l'eccessiva rigidità che avrebbe imposto alla decisione di bilancio.

Escluso comunque che si sia optato per il pareggio di bilancio, il concetto di equilibrio non è così semplice da definire, se non si voglia inserirlo in una dilatazione temporale tale da renderlo operativo⁶⁰⁶.

È la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243⁶⁰⁷, che chiarisce la portata del principio e lo collega, con un «rinvio mobile», all'equilibrio all'Obiettivo di Medio Termine, definito in sede europea.

Le interpretazioni del principio non sono state univoche e sono sintetizzabili essenzialmente in quella che ha ritenuto che esso costituisca una novità e quella che, facendo riferimento all'evoluzione della decisione di bilancio, ha utilizzato le innovazioni dottrinarie e giurisprudenziali per comprendere la riforma del 2012.

Il primo orientamento sostiene che tra pareggio ed equilibrio ci sia un rapporto o di strumento e scopo o di equivalenza. Secondo la prima versione, il pareggio sarebbe un obiettivo di breve termine per ottenere un

vincolano l'interprete, ma hanno (come i lavori preparatori) un mero valore interpretativo di per sé non limitativo del significato del testo».

⁶⁰⁰ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, cit., 2019

⁶⁰¹ C.Pinelli, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2015, p. 2, sostiene come «il rapporto tra interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio diventa (...) un luogo tra prospettive diverse», ossia quella del diritto costituzionale, da una parte, e quella dell'economia dall'altra.

⁶⁰² D.De Grazia, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur.cost.*, n. 3, 2012, p. 2489. In senso analogo, C.Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, cit., 2013, p. 140.

⁶⁰³ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, cit., 2014, p. 178, secondo cui «parlare di pareggio (...) è fortemente evocativo[o] dell'opzione a favore di una certa politica di finanza pubblica in luogo di altre, in particolare, di una politica di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento del prelievo fiscale», con un «cambiamento radicale nella disciplina costituzionale del bilancio: regole non più indifferenti al tipo di politiche e neppure rivolte soltanto a conformare i processi decisionali; regole che invece prescrivono determinate politiche di finanza pubblica in luogo di altre e, in funzione di ciò, prefigurano la prevalenza della cura degli interessi finanziari su quella di qualsiasi altro interesse».

⁶⁰⁴ D.Cabras, *Art. 81i*, cit., 2022.

⁶⁰⁵ Cfr. origini dell'art. 81 Cost. e dibattito sul punto con Einaudi e Vanoni *in primis*. Cfr. cap. II.

⁶⁰⁶ G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 2020.

⁶⁰⁷ M.Massa, [Legge n. 243 del 2012] *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, in *dirittiregionali.org*, 2013.

equilibrio di lungo periodo⁶⁰⁸, mentre secondo l'altra versione, il pareggio e l'equilibrio sono da considerarsi, come viene fatto in Europa, equivalenti⁶⁰⁹.

Un secondo orientamento, invece, come preannunciato, ha fatto riferimento alle interpretazioni già acquisite dalla giuspubblicistica italiana a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione. In particolare, la svolta verso una flessibilità della decisione di bilancio si è avuta dalla seconda metà degli anni sessanta⁶¹⁰. Sulla base di queste considerazioni, dunque, la riforma che ha inserito il principio dell'equilibrio di bilancio nell'ordinamento non aggiungerebbe nulla rispetto agli arrivi dottrinali e giurisprudenziali del passato, sì da comportare massima flessibilità sulle scelte di finanza pubblica, lasciando al principio una qualificazione di *obbligo politico*, piuttosto che giuridico⁶¹¹.

Una conferma proviene dal prosieguo del primo comma del nuovo art. 81 Cost., secondo cui lo Stato deve assicurare l'equilibrio «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»⁶¹².

Dopo la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, infatti, «elemento chiave dell'intera disciplina era divenuto (...) il saldo strutturale, ossia il saldo di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico (componente ciclica) e dalle misure *una tantum* e temporanee che hanno effetti transitori sul bilancio»⁶¹³.

Dunque, si rispetta il principio quando l'equilibrio di bilancio è conseguito oppure ci si avvicina al ritmo previsto, cioè quando siano consentiti scostamenti temporanei dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di

⁶⁰⁸ A.Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; D.Cabras, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, cit., 2012.

⁶⁰⁹ M.Boccaccio, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, in *Associazione fra le società italiane per azioni. Note e studi*, 1/2014, p. 16; S.Gabriele, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Riv.giur.Mezz.*, nn. 1-2, 2013, p. 61, che afferma come la copertura costituzionale dei vincoli finanziari previsti dall'Unione Europea e del principio del «pareggio tendenziale» indica l'adesione al pensiero di una determinata scuola economica.

⁶¹⁰ V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1963; Corte Cost. sentenza n. 1 del 1066; V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969.

⁶¹¹ In senso critico, S.Sileoni, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 25 gennaio 2013, p. 1; N.Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive e controlli*, in *Aa.Vv., Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, in *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, cit., 2013, p. 626; N.D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, cit., 2012, p. 4; D.Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 2012, p. 2; V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 1969; A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 180, infatti, chiarisce come sia «una decisione di politica nazionale a quantificare, mediante i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio ed attraverso il Programma di Stabilità, il vincolo di equilibrio, ma questa decisione deve essere condivisa dal Consiglio dell'Unione europea e, quel che più conta, deve restare entro i limiti stabiliti «dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia» (cioè, rispettivamente, dal *Six Pack* e dal *Fiscal Compact*)».

⁶¹² A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 181, a dimostrazione che la decisione è di politica nazionale, seppur concordata in sede europea, evidenzia come, nei casi di scostamenti consentiti per circostanze eccezionali e gravi recessioni economiche, «il Parlamento non incontra alcun limite in ordine al tipo di destinazione da dare alle risorse reperite attraverso la deroga al vincolo di saldo, tanto che potrebbero anche essere utilizzate in spese di natura corrente», sì da consentire politiche anticicliche di tipo keynesiano.

⁶¹³ D.Cabras, *Art. 81*, cit., 2022; G.Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., 2014. In senso critico, O.Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Ed.Scientifica, 2016, p. 397; Id., *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4, 2016, p. 1.

Medio Termine (OMT), calcolato con i criteri del saldo strutturale⁶¹⁴ e, dunque, anche se il saldo nominale registra un disavanzo.

Il secondo comma dell'art. 81 Cost. individua le due ipotesi in cui è consentito l'indebitamento. Un primo caso si ha quando si verifica l'ipotesi di cui al primo comma, cioè un ciclo avverso tenendo conto dei criteri di misurazione del saldo strutturale. Così, nelle fasi in cui le condizioni economiche peggiorano, con un calo della produzione e una conseguente diminuzione del gettito e delle entrate tributarie, è possibile, ai sensi della norma costituzionale, ricorrere all'indebitamento per contrastare gli effetti negativi sul sistema economico, si da evitare di inasprire la crisi ricorrendo a tagli della spesa o a un inasprimento dei tributi.

L'aumento del debito pubblico che si creerebbe in tal modo, dovrebbe, poi, in teoria⁶¹⁵, essere assorbito da un avanzo del bilancio dello Stato, cui tendere nei casi di ciclo positivo dell'economia, cioè quando si hanno maggiori entrate e minori spese.

Il secondo caso al verificarsi del quale è possibile ricorrere all'indebitamento è quello di *eventi eccezionali*. L'espressione, già prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, è positivizzata dall'art. 5, comma 1, lett. d), legge cost. n. 1 del 2012: la norma, rimandando alla normativa europea, nella quale è specificato che essi si verificano dinnanzi a gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali, rinvia alla più puntuale disciplina da adottarsi, ai sensi del sesto comma dell'art. 81 Cost., a maggioranza assoluta⁶¹⁶.

Muovendo da tali considerazioni, sembra ormai potersi confermare la *flessibilità* della disciplina costituzionale che, peraltro, è stata valorizzata anche dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, infatti, ne ha fornito un'interpretazione *dinamica*, affermando che debba discorrersi di equilibrio di bilancio *tendenziale*⁶¹⁷, ottenuto attraverso un'allocazione efficiente e ottimale delle risorse, e che «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»⁶¹⁸.

⁶¹⁴ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 180, secondo cui «la grandezza di questo saldo (...) è quella indicata, per ciascun anno del periodo considerato, dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (che, stando alla l. n. 196 del 2009, consistono, innanzitutto, nella Decisione di finanza pubblica) e deve essere tale da assicurare «almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine (...). È quindi una decisione di politica nazionale a quantificare, mediante i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio ed attraverso il Programma di Stabilità, il vincolo di equilibrio, ma questa decisione deve essere condivisa dal Consiglio dell'Unione europea e, quel che più conta, deve restare entro i limiti stabiliti «dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia» (cioè, rispettivamente, dal *Six Pack* e dal *Fiscal Compact*)».

⁶¹⁵ D.Cabras, *Art. 81*, cit., 2022, conferma che è teorico questo argomentare. Infatti, «l'esperienza dimostra come l'alternanza tra cicli economici positivi e negativi con effetti compensativi non sia affatto scontata».

⁶¹⁶ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 182, secondo cui il combinato disposto dell'art. 81 cost. e le disposizioni della l. 243 del 2012 vanno lette «nel senso di riscontrare due distinte e separate ipotesi (effetti del ciclo, da un lato, ed autorizzazione delle Camere in presenza di eventi eccezionali, dall'altro), e di ammettere politiche anticicliche di diversa portata a seconda di quel delle due condizioni richieste, per ricorrere in via derogatoria all'indebitamento, sia utilizzata. Se si tratta semplicemente della presenza di una fase avversa del ciclo economico, non c'è bisogno di alcuna autorizzazione adottata a maggioranza assoluta delle Camere e le operazioni di ricorso all'indebitamento devono limitarsi a fornire le risorse necessarie a compensare le minori entrate e le maggiori spese inerziali (cioè derivanti dalla legislazione vigente) causate, appunto, dal ciclo negativo. Viceversa, se ricorrono eventi eccezionali, il loro accertamento deve essere effettuato dalle Camere a maggioranza assoluta ed il ricorso all'indebitamento non incontra limiti».

⁶¹⁷ Sent. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del "Considerato in diritto".

⁶¹⁸ Sent. n. 250 del 2013, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

Su queste basi, nell'art. 81 Cost. si concreta un vero e proprio principio di anticiclicità del bilancio, affermando che le norme costituzionali consentono l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico, al fine di assicurare le risorse accertate e disponibili per gli investimenti⁶¹⁹.

4. Il principio di sostenibilità del debito pubblico

L'art. 4 della legge rinforzata n. 243 del 2012, rubricato «Sostenibilità del debito», impegna il Paese a ridurre il debito pubblico che ecceda il valore di riferimento *negoziato* in sede europea, «in coerenza con il criterio [un ventesimo all'anno] e la disciplina in materia di fattori rilevanti [il cui presentarsi dispensano dall'obbligo di riduzione]» previsti dall'Unione europea.

Il concetto, mutuato dalla disciplina economica e di contenuto giuridico non determinato, è specificato dalla stessa legge rinforzata che precisa come un debito sia sostenibile quando è gestito secondo quanto stabilito dalla stessa norma, che, a sua volta, rimanda all'ordinamento dell'unione europea, o meglio, quando «obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo [siano] coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea»⁶²⁰ (art. 4, comma 2).

L'art. 5 della legge rinforzata, rubricato «Regole sulla spesa», prescrive, a rafforzare quanto sopra, che il «tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche» non possa essere superiore «al tasso di riferimento calcolato in coerenza con» l'ordinamento europeo (art. 5, comma 1), dando così esecuzione agli impegni assunti dall'Italia attraverso, tra gli altri, il *Fiscal Compact*.

Qualora non possano essere rispettati gli obiettivi di cui sopra, indicati nei documenti programmatici e monitorati dal Ministero dell'Economia (art. 5, commi 2 e 3), all'art. 6 vengono stabiliti gli «eventi eccezionali» che consentano «scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico», cioè, l'Obiettivo di medio termine, di cui all'art. 81, comma 2, Cost.

In particolare, il secondo comma dell'art. 81, recita che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al 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».

Lo stesso principio, come si è sinteticamente indicato, è previsto dal primo comma dell'art. 97 Cost. per le Pubbliche amministrazioni e dal sesto comma dell'art. 119 Cost. per gli enti territoriali.

Si presentano, pertanto, due eccezioni al divieto di indebitamento: da un lato, in via generale, la considerazione degli effetti del ciclo economico, e, dall'altro, in via particolare, il verificarsi di eventi eccezionali, indicati in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

Rispetto al primo comma dello stesso articolo, il dispositivo, già a prima lettura, indica un percorso più netto e preciso: l'indebitamento è considerato un'eccezione e può essere un'opzione politica solo in considerazione del ciclo economico ovvero degli eventi eccezionali che si verificano «fuori dal controllo dello Stato».

⁶¹⁹ Cfr. sentt. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del “Considerato in diritto”; n. 101 del 2018, punto n. 6.2.1 del “Considerato in diritto”; n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁶²⁰ L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021; Cfr. S. Caldarelli, “*I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*”, Roma, Roma Tre Press, 2020, pp. 83-84, dove si fa tra l'altro riferimento a diverse definizioni di sostenibilità del debito fatte proprie dalla scienza economica.

Quanto alla procedura di scostamento dall'obiettivo programmatico, il Governo, «sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari [adottate a maggioranza assoluta dei componenti], una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi» eccezionali che ne hanno causato la necessità (art. 6, comma 3). È evidente che la disciplina miri a sollecitare trasparenza e chiarezza tra Esecutivo e Legislativo rispetto all'ammontare e alla destinazione delle risorse oggetto dello scostamento e a responsabilizzare gli organi circa l'allontanamento dall'obiettivo programmatico stabilito in sede europea. Ma, non è così semplice. Anche in questo caso, la scienza economica entra nell'ordinamento. Per indebitamento deve ben comprendersi cosa si intenda, pena, come in passato, esiti di rigidità o flessibilità della decisione di bilancio.

Se per indebitamento, infatti, si considerasse qualsiasi operazione di innalzamento del debito pubblico, con qualsivoglia strumento esso possa essere accresciuto⁶²¹, indubitabilmente si avrebbe più facilità di diminuzione dello *stock* di debito, ma manovre fiscali rigide sono difficilmente sostenibili per un'economia come quella italiana, già provata da livelli di produttività sotto la media europea e da infrastrutture obsolete.

Viceversa, se si guardi, come guarda la maggioranza della dottrina, all'indebitamento netto, allora anche il principio di sostenibilità acquista carattere *intertemporale*, garantendo manovre che guardino contemporaneamente, oltre che alla salvaguardia dei livelli di debito complessivo⁶²², anche alla crescita economica.

Con un rischio, però: i margini di crescita in questo caso dovrebbero assicurare un rientro del debito. Insomma, con la prima interpretazione si guarda, e presuppone, un rientro del debito con mezzi di copertura da rintracciarsi nell'economia del presente; con la seconda, invece, si guarda a un rinnovo del debito e a una produttività che dovrebbe consentire, aumentando sensibilmente, di ripianarlo nel futuro⁶²³.

Ecco allora il senso della seconda parte del secondo comma del nuovo art. 81 Cost., secondo cui l'indebitamento è ammesso «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e (...) al verificarsi di eventi eccezionali».

La formulazione si preoccupa delle fasi negative del ciclo economico, quando il mancato ricorso a politiche anticicliche potrebbe condurre, come oramai riconosciuto, ad avversità economiche sempre più gravi: dunque,

⁶²¹ Sui diversi strumenti di innalzamento del debito, cfr. da ult. S.Caldarelli, *“I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione”*, cit., 2020; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021.

⁶²² A.Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 2012, p. 3; Id., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 2012, p. 109. In senso analogo G.Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 2015, p. 153; D.De Grazia, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., 2012, p. 2491; G.Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., 2012, p. 2; M.Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 2013, p. 23.

⁶²³ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, cit., 2014.

flessibilità⁶²⁴ e non rigidità nelle fasi avverse. Nelle fasi favorevoli del ciclo, *a contrario*, si dovrebbero conseguire avanzi di bilancio diretti alla diminuzione dello *stock* di debito pubblico⁶²⁵.

Infine, l'art. 8 della norma, rubricato «Meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale» non considera gli eventi eccezionali, bensì una violazione dell'obiettivo programmatico *tout court*. Quando gli scostamenti, infatti, superino la soglia individuata in sede europea, si attiva, in via automatica, un vincolo all'adozione di misure di correzione che assicurino il conseguimento dell'obiettivo concordato in ambito sovranazionale.

Da questo punto in poi, si opera una differenza tra centro e periferia. Per le regioni e gli enti locali che *devono* concorrere alla sostenibilità del debito pubblico, il principio di equilibrio si declina in termini *nominali*, stante il divieto di indebitamento se non per spese di investimento (capo IV l. n. 243 del 2012). In particolare, gli enti territoriali devono presentare un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali» (artt. 9 e 10), cioè un bilancio in pareggio⁶²⁶. Il *diktat* è però mitigato dall'art. 11 che, in ragione dell'andamento del ciclo economico o del verificarsi di eventi eccezionali, prevede il concorso dello Stato «al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»⁶²⁷.

5. La decisione di bilancio adeguata alla riforma della *governance* economica europea

Con la legge 7 aprile 2011, n. 39, rubricata «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri», si è voluto allineare le procedure della sessione di bilancio a quelle previste dall'Unione europea,

⁶²⁴ Il ricorso alla «clausola di flessibilità» necessita di un'ampia maggioranza (assoluta), oltre che di un previo parere della Commissione e di un piano per conseguire un rientro del maggior debito contratto (art. 6, comma 2, l. n. 243 del 2012). L'autorizzazione viene concessa con atto bicamerale non legislativo, così N.Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 451 ss.; A.Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 2014, p. 9.

⁶²⁵ D.Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 2012, p. 18, secondo cui questa soluzione sia più coerente con gli obblighi assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, in relazione soprattutto al vincolo del «pareggio» o «avanzo» di cui al Fiscal Compact (art. 3) e al principio di leale collaborazione (art. 4, par. 3, TUE) che, come noto, impone l'adozione di tutte le misure necessarie per l'esecuzione del diritto europeo.

⁶²⁶ è condivisibile M.Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, cit., 2013, p. 15, secondo cui «mentre per il bilancio statale l'"equilibrio" viene definito volta per volta in sede europea (sia pure nei limiti previsti in materia), nel caso degli enti territoriali si prevede un pareggio vero e proprio, vincolato espressamente nella Costituzione e nella legge "rinforzata».

⁶²⁷ Cfr. S.Caldarelli, «*I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*», cit., 2020. Ciò dovrebbe mitigare il rischio paventato da L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 32, secondo cui la dottrina si è poco occupata dei rischi della «preservazione dello Stato sociale e al rischio per i diritti», stante l'obbligo per gli enti territoriali a conseguire il pareggio nominale «*senza*, in questo caso, alcuna correzione connessa all'andamento del ciclo economico e *senza* alcuna disciplina degli eventi eccezionali che giustificano, a livello statale, il ricorso all'indebitamento». Cfr. sul punto, anche A.Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014, p. 183; D.Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, cit., 2012; G.M.Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv.giur.mezz.*, n. 1-2, 2013, pp. 94 ss.; T.G.Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., n. 1, 2014, pp. 51 ss.; C.Buzzacchi, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e «Stato sociale»*, in *Amministrare*, n. 1, 2014, pp. 63 ss.; R.Valicenti, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

oltre che rafforzare il ruolo parlamentare nella fase preparatoria della decisione di bilancio, si da ampliarne la conoscenza della finanza pubblica ai fini di un esercizio più consapevole della funzione di controllo.

Innanzitutto, si sono ampliati gli obblighi informativi a carico del Governo, onerato di trasmettere alle Camere tutti i documenti che l'Unione europea produce nell'ambito del Semestre europeo. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, inoltre, è tenuto a riferire alle Commissioni parlamentari competenti le linee-guida in materia economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo tra febbraio e marzo.

La nuova norma ha poi provveduto ad ampliare il contenuto del Documento di Economia e Finanza (DEF) con l'inserimento in esso degli schemi di aggiornamento del Programma di Stabilità e del Piano Nazionale di Riforma.

Ancora, il Governo è onerato a presentare, entro il 20 settembre di ogni anno, al parlamento la Nota di aggiornamento al DEF (NaDEF) nella quale, oltre ad essere evidenziate le variazioni delle previsioni economiche e di finanza pubblica sulla base dei dati ottenuti tra il DEF e la Nota di aggiornamento, vengono esposti gli obiettivi programmatici, stilati sulla base delle eventuali raccomandazioni trasmesse dal Consiglio dell'Unione europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma e i saldi, cioè quello netto da finanziare per il bilancio dello Stato e quello di cassa del settore statale.

Se, dunque, si prende atto che è l'Esecutivo, per la maggiore rapidità che caratterizza la sua azione, l'organo chiamato a fare le scelte fondamentali, sia per raggiungere gli obiettivi programmatici su cui ha ottenuto la fiducia, sia per realizzare gli impegni assunti in sede europea⁶²⁸, si tenta di ampliare la partecipazione parlamentare alle decisioni di finanza pubblica, l'ultima (in senso cronologico) delle quali, il bilancio, rappresenta i sacrifici e le aspirazioni di realizzazione della comunità politica⁶²⁹.

Per realizzare concretamente questo ampliamento, gli strumenti attuativi possono essere determinati⁶³⁰ a mezzo di leggi ordinarie, in generale, e di leggi di contabilità pubblica, in particolare. Dunque, per questi aspetti, che, ai sensi della legge cost. n. 1 del 2012, non devono necessariamente essere disciplinati da una legge rinforzata, è la legge di contabilità pubblica che dovrà prevederli⁶³¹.

All'esito di un'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di bilancio, effettuata congiuntamente dalle commissioni bilancio di Camera e Senato, che ha individuato sette obiettivi cui tendere⁶³²,

⁶²⁸ G.Arconzo, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, cit., 2012, p. 3.

⁶²⁹ S.Buscema, *Il bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959

⁶³⁰ Considerato che la legge rinforzata n. 243 del 2012 opera un rinvio mobile a distinte "leggi dello Stato".

⁶³¹ N. Lupo, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, cit, 2012.

⁶³² L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, pp. 266-267: I sette obiettivi sono: «individuare il termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012; definire i contenuti e l'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell'art. 15 della legge n 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, con particolare riguardo alla collocazione degli stanziamenti relativi alle cosiddette politiche invariate e alle tabelle allegate alla legge di stabilità, nonché alle modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente; valutare l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione intendendo la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico, in coerenza con i vincoli che derivano dalla Costituzione; individuare i limiti e i margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio, anche alla luce degli esiti delle più recenti novità introdotte temporaneamente a legislazione vigente; definire i contenuti e i limiti della legge di assestamento, con particolare riguardo alla possibilità di operare con tale legge le medesime modifiche alla legislazione vigente consentite alla legge di bilancio; possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica, in modo da consentire all'Ufficio Parlamentare di Bilancio

è stata approvata la legge 4 agosto 2016, n. 163, contenente «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243».

Con la nuova norma, la legge di stabilità è stata ricollocata (abolendola) entro la legge di bilancio e i tempi di presentazione dei documenti economico-finanziari sono stati adeguati alla disciplina europea. Inoltre, viene integrato permanentemente il processo di c.d. *spending review* entro il ciclo di programmazione economico-finanziaria⁶³³ e abolite le c.d. *clausole di salvaguardia*, la cui vicenda normativa è stata considerata «paradigmatica della gestione della politica economica ai tempi della crisi e del tentativo di superare l'ottica emergenziale che ha caratterizzato il periodo dell'*austerità*»⁶³⁴.

5.1. La 'nuova' natura della legge di bilancio

Il comma 3 del nuovo art. 81 Cost. prevede che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Se le modifiche sono minime, le conseguenze giuridiche no. Il termine «oneri» ha sostituito quello di «spese»: si accoglie così la prassi secondo cui si comprendono anche le *minori entrate*.

Il predicato «provvedere» sostituisce quello di «indicare», imponendo l'obbligo di copertura.

Ai fini della natura della legge di bilancio, scomparendo la differenza tra questa e le «altre» leggi, la prima assume natura «sostanziale»⁶³⁵.

di acquisire, in tempi congrui, le informazioni di dettaglio sulla finanza pubblica, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel Documento Programmatico di Bilancio; valutare l'opportunità di introdurre ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, alla luce delle criticità emerse nel corso della sua attuazione, come ad esempio quelle inerenti all'introduzione delle clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e ai contenuti delle relazioni tecniche riferiti a provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri»

⁶³³ C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017. In senso critico, R.Perez, *Prime osservazioni sulla spending review*, in Id. (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Rimini, Maggioli, 2009, p. 131, la quale afferma come lo strumento riduca «l'influenza del potere politico (...) vincolandolo al rispetto di norme analitiche e predeterminate, le sole in grado di consentire una valutazione e selezione delle diverse attività amministrative. Anche se il passo indietro che si richiede al Governo non sarà facile in materie così «politiche» come la finanza e la riforma dell'amministrazione»; A.Monorchio, *Problemi attuali della finanza pubblica*, in R.Perez (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Rimini, Maggioli, 2009, pp. 191-192, secondo cui la *spending review* addirittura avrebbe «cancellato la sovranità del Parlamento!» perché «facendo il blocco di alcuni stanziamenti e poi consentendo, nel corso dell'esercizio, di poterne sbloccare alcuni anche attraverso la riduzione di altri, inclusi gli stanziamenti la cui entità è stabilita da norme specifiche, ha, di fatto, svuotato la decisione parlamentare».

⁶³⁴ C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, in *federalismi.it*, 9/2017, pp. 12 ss.. E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 75 ss. secondo cui questa modalità riformatoria è prova della «primazia dei mezzi finanziari», perché «in generale, entità e qualità delle risorse disponibili incidono sulla capacità dei governi di ideare e adottare riforme». In particolare, «la novità del metodo consiste nella previsione di interventi di riduzione della spesa preceduti da una analisi delle attività delle amministrazioni (i cui dati sarebbero ricavabili dagli esiti dei controlli gestionali), tenendo conto delle funzioni effettive da svolgere e di specifici risultati da conseguire (in tal senso, viene superato il c.d. criterio della spesa storica)».

⁶³⁵ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, p. 185, evidenzia che il senso dell'obbligo di copertura, imposto su «ogni legge» e non più su «ogni altra legge», «non è facile da comprendere perché la legge di bilancio adesso già incontra vincoli quantitativi direttamente dalla disciplina del "ricorso all'indebitamento", che, avendo in realtà ad oggetto il saldo "indebitamento netto", intende limitare innanzi tutto proprio il bilancio (...). Probabilmente l'unico effetto, che è possibile riconoscere all'estensione dell'obbligo della copertura alla legge di bilancio, è l'applicazione ad essa, ed in particolare alla sua prima sezione, delle metodologie di copertura che richiedono, innanzi tutto, la

Con la legge rinforzata di attuazione, la *trasformazione* è precisata. Viene, infatti, ripartito in due sezioni il disegno di legge di bilancio presentato dal Governo: la prima che assorbe i contenuti della legge di stabilità (ex legge finanziaria) e la seconda il già noto disegno di legge di bilancio⁶³⁶. La disciplina si pone in termini di sostanziale continuità con la normativa allora vigente, ad eccezione appunto dell'unificazione del disegno di legge di bilancio delle due diverse leggi, richiedendo semmai una modifica alle norme di contabilità pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009⁶³⁷.

Dunque, la prima sezione, oltre ad indicare il saldo netto da finanziare – il saldo tipico del bilancio dello Stato da determinare in coerenza con gli obiettivi programmatici definiti in ambito europeo – e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, comprende, per il triennio di riferimento, le «misure di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria». «Non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale e organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale». La seconda sezione reca invece «le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente», unitamente a «proposte di rimodulazione da introdurre alle condizioni e nei limiti previsti dalle leggi dello Stato» (art. 15).

Ne risulta una legge di bilancio di respiro triennale, costituita da due sezioni di cui la prima contenente esclusivamente le misure quantitative (e non anche *qualitative*) atte a realizzare gli obiettivi programmatici per ciascun anno di riferimento; la seconda contenente i dati previsionali di entrata e di spesa a legislazione vigente, sia in termini di competenza che di cassa, cui fanno appostati gli aggiornamenti conseguenti alle variazioni esplicitate nella prima sezione.

quantificazione delle spese e la relazione tecnica di accompagnamento al relativo disegno di legge ed agli eventuali emendamenti

⁶³⁶ A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, pp. 184-185, secondo cui «la circostanza che il contenuto della parte normativa, quella un tempo della legge di stabilità ed ancor prima della legge finanziaria, sia disciplinato da disposizioni interposte alla Costituzione è abbastanza rilevante per almeno due motivi. In primo luogo», ricordando che il contenuto della legge finanziaria era *limitato* dai regolamenti parlamentari con la previsione dell'inammissibilità per quelle disposizioni non coerenti con il documento di programmazione finanziaria e che, oggi, la l. 243 del 2012 propone «queste limitazioni in termini sostanzialmente analoghi a quanto stabilito dalla l. n. 196, cit., dato che le disposizioni di questa parte della legge di bilancio devono essere funzionali agli obiettivi dei documenti di programmazione economica e finanziaria», porta al risultato che «l'efficacia di queste limitazioni, in quanto il fatto di essere previste da norme interposte alla Costituzione comporta che la loro violazione prefigura una vera e propria illegittimità costituzionale. In secondo luogo, bisogna ricordare che, oltre al loro contenuto "eventuale", le leggi di stabilità (ed ancor prima le leggi finanziarie) avevano un contenuto "necessario" che consisteva, tra l'altro, nella determinazione dei saldi di bilancio ed in particolare nella fissazione del livello massimo di ricorso al mercato finanziario (...) con disposizioni di legge ordinaria (...). La l. n. 243, cit., ripropone la stessa sfera di competenza esclusiva a favore della legge di bilancio, la cui prima sezione deve determinare i saldi ed il limite massimo di ricorso al mercato finanziario, mentre la seconda sezione deve stabilire l'importo massimo di emissione dei titoli dello Stato al netto di quelli da rimborsare. Anche in questo caso, ciò che cambia è l'efficacia di tale riserva di competenza, che, in quanto stabilità da norma interposte, è destinata a rendere costituzionalmente illegittime eventuali disposizioni di leggi diverse dal bilancio che dispongano in ordine agli stessi oggetti».

⁶³⁷ La nuova struttura della legge di bilancio e il venir meno della legge di stabilità hanno reso necessario intervenire sulla legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), modificandola in più parti con la legge 4 agosto 2016, n. 163.

La *ratio* delle modifiche va rintracciata nella volontà di «incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine (...), portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza»⁶³⁸.

Le modifiche rappresentano più che un semplice *restyling* tecnico-normativo, perché l'attribuzione della natura sostanziale alla legge di bilancio (con la trasfusione dell'art. 11 nell'art. 21 della legge n. 196 del 2009) e, dunque, l'introduzione in quella dei contenuti della legge di stabilità (*ex* finanziaria) consente una concreta valutazione delle risorse da stanziare rispetto ai risultati da conseguire.

Ciò implica il superamento definitivo della c.d. spesa storica incrementale e del premesso carattere indispensabile delle risorse finanziarie autorizzate nell'esercizio precedente, adeguate alla situazione economica dell'esercizio in corso, per abbracciare il c.d. Bilancio a Base Zero (BBZ) indispensabile a rafforzare la funzione programmatica e allocativa del bilancio.

La logica sottesa al nuovo approccio è la ricostruzione da *zero* del bilancio ad ogni nuovo ciclo, cosicché le risorse da stanziare rispetto agli obiettivi da realizzare possano essere valutati anno per anno (valutazione globale *vs.* variazioni annuali)⁶³⁹.

Venendo al contenuto della riforma, si è anticipato che il nuovo bilancio di previsione sia composto dal 2016 di due sezioni e si riferisce ad un periodo di durata triennale. La prima delle due sezioni, di cui all'art. 21, commi da 1-*bis* a 1-*quinqües*, indica i saldi - di cui alle risoluzioni con cui le Camere deliberano il DEF e la NaDEF - e le misure attraverso cui realizzare gli obiettivi finanziari. Insomma, nella prima sezione, si colloca il contenuto proprio dell'abolita legge di stabilità, con alcune precisazioni ed adattamenti.

Innanzitutto, quello di cui all'art. 21, comma 1-*ter*, lett. *b*), secondo il quale gli interventi della prima sezione possono «determinare effetti finanziari (...) sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione» solo agendo o sulle relative norme o su parametri di legge. Insomma, si esclude una variazione diretta della seconda sezione da parte della prima.

Poi, è escluso che, ai sensi dell'art. 21, comma 1-*quater*, le nuove e maggiori spese di cui alla prima sezione della legge di bilancio possa variare *in peius* le spese incompatibili con gli obiettivi indicati nel DEF (c.d. regola della spesa). Infine, ai sensi dell'art. 21, comma 1-*quinqües*, è stato rafforzato, nonostante la sua pratica, costante violazione⁶⁴⁰, il divieto di introduzione nella legge di bilancio di «norme di delega e di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, nonché interventi di natura localistica o microsettoriale»⁶⁴¹.

⁶³⁸ Queste le parole dell'on. Boccia, relatore al disegno di legge, alla Camera, Commissione V, pronunciate il 25 maggio 2016, res. Comm., p. 49

⁶³⁹ Ragioneria Generale dello Stato, *Relazione sulla sperimentazione del Bilancio a Base Zero ai sensi dell'art. 21 della legge 243 del 2012*, 12 dicembre 2014, p. 4.

⁶⁴⁰ C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017

⁶⁴¹ C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017, p. __, evidenzia, sul punto, come «tali divieti, tanto tradizionali quanto mai rispettati, sono stati spostati, a causa della natura rinforzata della legge n. 243, ad un livello almeno teoricamente sovraordinato rispetto alla legge ordinaria». Nell'indagine conoscitiva è stato evidenziato come una sua trasgressione dovrebbe condurre a una sua violazione integrante, almeno in teoria, un vizio di incostituzionalità in relazione alla norma interposta di cui all'art. 15 della legge n. 243 del 2012.

Quanto alla seconda sezione della nuova legge di bilancio, essa viene confermata come la trascrizione contabile dell'indirizzo politico di bilancio, contenendo le previsioni di entrata e di spesa (in termini sia di competenza, che di cassa) a legislazione vigente. Ciò, con la previsione che le modifiche legislative di cui alla prima sezione debbano trovare nella seconda sezione «autonoma evidenza contabile» (art. 15, comma 3, legge n. 243 del 2012), operata attraverso la c.d. nota di variazioni, presentata dal Governo, approvata dalle Camere e relativa a ciascuna unità di voto parlamentare.

5.2. La “dimensione temporale” della decisione di bilancio

Se è vero che il compito principale dell'ultima riforma della contabilità pubblica è stato quello di coordinare il *tempo* della decisione di bilancio alle novità europee, è anche vero che dietro una armonizzazione dei due livelli si è celato il tentativo di rafforzare il controllo democratico sulla decisione di finanza pubblica⁶⁴².

Si ricordi come il Semestre europeo sia stato avviato dal Consiglio ECOFIN del 2010, formalizzato con il *Six Pack* del 2011 e configurato definitivamente nel 2013, con l'obbligo di trasmissione - alla Commissione europea, entro il 15 ottobre di ogni anno - del Documento Programmatico di Bilancio (DPB), per permettere di controllare l'andamento economico degli Stati. Ciò, in modo da esercitare una guida strategica in sede europea prima che gli Stati membri entrino nel vivo delle manovre finanziarie, da condursi secondo meccanismi democratici.

La riforma, innanzitutto, provvede a confermare la struttura dei documenti programmatici (DEF e NaDEF), come stabilita da ultimo nel 2011, con il DEF su base triennale, composto da tre sezioni⁶⁴³, la cui prima e terza devono essere trasmesse alla Commissione europea. Si introduce, poi, una novità: un nuovo allegato per il DEF, consistente nell'evidenziazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), selezionati da un Comitato istituito presso l'ISTAT e dei quali, al di fuori del DEF, occorre fornire sia le previsioni evolutive nel periodo di riferimento, sia una relazione annuale da presentarsi dal Ministero dell'Economia entro il 25 febbraio di ogni anno. L'importanza di tali indicatori è rintracciabile nella pretesa che possano un giorno sostituire le misurazioni basate sul Pil⁶⁴⁴.

Quanto alla dimensione temporale, fermo il termine di presentazione del DEF, quello di presentazione alle Camere della NaDEF viene spostato al 27 settembre (dal 20 settembre originario) e quello del disegno di legge di bilancio al 20 ottobre (dal 15 ottobre originario), per consentire al Governo di redigere e trasmettere, entro il 15 ottobre di ciascun anno, sia alle Camere sia alla Commissione europea, il DPB.

⁶⁴² C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021.

⁶⁴³ il Programma di Stabilità (PdS); la Relazione sull'economia e la finanza pubblica e il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

⁶⁴⁴ Da ult., C.Bergonzini, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, in Id. (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019; Id., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017.

Per questo motivo, gran parte della dottrina e della giurisprudenza hanno letto, nell'art. 81 Cost., «una norma sulla produzione di norme» o, in altre parole, un «presidio procedurale»⁶⁴⁵, attraverso cui *predeterminare* una serie di vincoli annuali e pluriennali, in uno *spazio*, come si dirà di seguito, sovranazionale.

Se si tratta di preservare la *sostenibilità*, nel senso che si è detto, e cioè come tutela dell'equilibrio intertemporale di bilancio, il *tempo* diventa fattore necessario nei rapporti tra Parlamento e Governo, per consentire al primo di *vedere* ogni fase della gestione *spaziale* del bilancio.

Si tratta così di riportare, rafforzandola, la piena capacità di controllo della finanza pubblica all'Assemblea e, dunque, al circuito democratico. Non è quindi logicamente sbagliato, considerata la rapidità dei tempi della decisione di bilancio, collegare a questo tema l'importanza della altrettanta rapidità che deve contraddistinguere la disponibilità, l'eshaustività e l'intellegibilità effettiva dei dati. Queste necessità, che impediscono di vedere al procedimento decisionale di bilancio come un rituale vacuo e privo di reale significatività, chiamano alla mente la partecipazione di soggetti terzi rispetto al Parlamento e Governo: l'ISTAT e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB).

In particolare, il primo deve coordinare la raccolta dei dati nazionali (che presuppone l'invio da parte dei soggetti nazionali coinvolti a partire dal MEF) e predispone l'invio alla Commissione europea in condizioni di «qualità e affidabilità»⁶⁴⁶.

Pur con le incongruenze derivanti da una non perfetta coincidenza dei tempi di raccolta, trascrizione ed elaborazione dei dati⁶⁴⁷, che avrebbero fatto avanzare proposte di rivisitazione della tempistica di presentazione dei documenti programmatici, la Commissione bilancio della Camera ha lasciato immutata la separazione tra fase programmatica e definitoria degli obiettivi e quella attuativa, secondo quanto auspicato dalla RGS e dal Ministero dell'economia. Secondo l'amministrazione, infatti, il vincolo esogeno è, e deve, rimanere esterno, sì da avere precisi *tempo* e *luogo* di determinazione di priorità e scelte allocative *esterni* alla predisposizione degli strumenti attraverso cui realizzarle. Si evita, dunque, quella commistione che aveva condotto alla riforma del 1988, che aveva confermato - nel vincolo esterno auto-imposto nel primo semestre di ciascun anno - lo strumento per evitare che la decisione di finanza pubblica possa tornare ad essere la sommatoria di istanze particolari priva di visione unitaria⁶⁴⁸.

5.3. La 'dimensione spaziale' della decisione di bilancio

⁶⁴⁵ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, 2019, p. 23, precisa infatti che la funzione della norma è «quella di rendere responsabile, cognitivamente completa e controllabile la scelta delle priorità in materia di politica di bilancio (entrate e spese) da parte del legislatore», così da consentire l'emersione di «quella area di discrezionalità (e responsabilità) politica che intende attuare gli indirizzi politico legislativi sui quali si è ottenuta l'investitura rappresentativa». Sul punto, anche, N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007; G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit.m, 2007.

⁶⁴⁶ ISTAT, audizione del 14 luglio 2015, p. 130.

⁶⁴⁷ Cfr. sulle incoerenze, C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017, pp. 22-23.

⁶⁴⁸ C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, cit., 2017; id., 2022.

Ormai è chiaro che le decisioni di politica economica sono assunte entro uno spazio che travalica quello esclusivamente nazionale⁶⁴⁹.

Infatti, il Semestre inizia a novembre, quando la Commissione europea adotta l'Analisi annuale della crescita con la quale vengono precisate le priorità macroeconomiche per l'anno successivo.

Sulla base di quest'analisi, tra febbraio e marzo, il Consiglio europeo approva gli orientamenti per le politiche nazionali, cui seguono, come detto, i Programmi di Stabilità e i Programmi Nazionali di Riforma, da trasmettersi entro aprile. Al termine del Semestre, tra fine maggio e inizio giugno, la Commissione elabora le raccomandazioni specifiche per Paese, adottate dal Consiglio e sulla base delle quali gli Stati membri devono predisporre le proprie manovre economiche, che devono essere approvate dalle Assemblee.

Dunque, può facilmente rilevarsi come l'attività del Semestre europeo, che vede coinvolti gli Esecutivi degli Stati membri, debba produrre una serie di dati, da destinarsi in definitiva al dibattito assembleare.

Tra questi spiccano, per quanto riguarda la ricerca, la relazione tecnica del d.d.l. bilancio che deve contenere la quantificazione degli oneri relativi alle disposizioni normative introdotte con la prima sezione e i criteri essenziali utilizzati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa di cui alla seconda sezione, oltre che gli elementi informativi, posti a giustificazione del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare, di cui al DEF e alla NaDEF e esitato dalla negoziazione con la Commissione europea.

Quel *valore programmatico del saldo netto* rimanda, a mezzo di vari rinvii, al c.d. Obiettivo di Medio Termine (OMT), nel quale trova la ragione il principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.* e che rappresenta l'*unico vincolo* che la decisione di bilancio *deve* rispettare.

Anche questo è oggetto di una procedura che si svolge fuori dal territorio nazionale, ove la Commissione e i suoi organi tecnici, con le osservazioni degli Stati membri, lo determinano. Il dato fondamentale viene poi incanalato attraverso «piani normativi a incastro», sì da costruirlo «come un vincolo previsivo non osservabile, che a sua volta dipende da altre variabili non osservabili: l'*output gap* e il PIL potenziale specifico per ogni

⁶⁴⁹ R.Ibrido-N.Lupo, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione Europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 47, evidenziano criticamente come «di questo intreccio tra la forma di governo dell'Unione e quelle dei suoi Stati membri vi è stata, fin qui, una consapevolezza assai parziale, almeno nell'ambito della dottrina costituzionalistica italiana», che avrebbe ignorato «pressoché sistematicamente la dimensione europea e le profonde trasformazioni che essa ha determinato sui rapporti e sugli equilibri tra gli organi costituzionali», soprattutto in relazione alla «Costituzione dei poteri». E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 95 ss. addirittura fa fuoriuscire la formazione dell'indirizzo strategico-finanziario dall'alveo della decisione politica per attribuirlo, polemicamente, all'amministrazione: «lo strumento che rende possibile questo esito, nell'ambito delle amministrazioni ministeriali, è la nota integrativa al bilancio dello Stato (per le spese)», che «consente (...) di incidere direttamente su aspetti di «merito» delle politiche pubbliche». Essendo infatti gli obiettivi, «con relativi indicatori e livelli attesi, «a specificare i risultati che si intendono raggiungere con gli stanziamenti di risorse (le c.d. finalità della spesa pubblica)» ed essendo essi contenuti nelle note, perché «si formano ad esito di un lavoro congiunto tra l'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) e i titolari dei centri di responsabilità amministrativa del ministero», la decisione di «merito» fuoriesce dall'alveo della politica. L'A. specifica che non è tanto la struttura procedimentale a eliminare la politica dalla decisione, quanto il fatto che «gli obiettivi dovrebbero essere predisposti in collegamento con le priorità politiche ma nella prassi ciò avviene con molta difficoltà», permanendo «un forte scollamento tra la fase politica di ideazione delle strategie e l'elaborazione degli obiettivi».

paese membro, espresso da una determinata metodica (tra le diverse possibili), che cerca di misurare *ex ante* il livello di disoccupazione che non crea inflazione (cd. NAWRU)»⁶⁵⁰.

Ciò, se, dal punto di vista della tecnica giuridica, trova un precedente, di cui si è dato ampio conto, nel vincolo esterno auto-imposto introdotto nel 1988, non conduce allo stesso risultato in termini di qualità della spesa. In buona sostanza, creare un vincolo che indichi la grandezza quantitativa che lo Stato intenda sostenibile in punto di finanza pubblica, non scioglie il nodo del *come* quelle risorse saranno impiegate, che rappresenta per l'Italia un problema risalente e che rimane una decisione di politica nazionale⁶⁵¹.

È a questo punto che si inserisce un'altra novità della riforma del 2016, quella dell'introduzione di un procedimento permanente di *spending review*⁶⁵², che possa condurre a un approccio politico aperto alla riconsiderazione delle scelte politiche precedenti sulla base degli effetti concreti da essa prodotti attraverso la tanto agognata flessibilità della legge di bilancio [approccio *top-down*].

Per attuarsi questo approccio, occorre la collaborazione di tutti i soggetti che partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico di bilancio.

Infatti, dal metodo *top down*, caldeggiato da UPB e RGS deriverebbero obiettivi di spesa per ogni dicastero, coerenti con i fini da perseguire e compatibili con i vincoli di bilancio, cui assoggettare le amministrazioni. Con un approccio flessibile, nella fase gestionale e un monitoraggio costante, dovrebbe pervenirsi ad un corretto funzionamento del sistema.

Dunque, «la legge di bilancio costituisce (...) l'unico luogo dove si realizza il simultaneo ribilanciamento delle posizioni soggettive a contenuto patrimoniale già disciplinate dall'ordinamento giuridico»⁶⁵³.

La flessibilità, infatti, è stata una preoccupazione costante sin dall'approvazione della riforma costituzionale, stante il timore dell'impatto che essa avrebbe provocato alla tutela dei diritti civili e sociali⁶⁵⁴. Una preoccupazione, questa, che - pur trovando conferma nelle disposizioni del Patto di stabilità e crescita, e, in particolare, nelle regole minuziose, meccanismi rigorosi e percentuali vincolanti, dettate dalla necessità di

⁶⁵⁰ De Ioanna, 2019, p. 25. L.Campiglio, *La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 107-108, secondo cui «con l'affermazione costituzionale [del principio di equilibrio] la politica fiscale italiana è diventata più, e non meno, discrezionale a livello europeo, perché non esiste una metodologia unica con cui calcolare due grandezze rilevanti, e cioè l'*Output Gap*, da stimare come differenza fra il *prodotto interno potenziale*, anch'esso da stimare, e il *prodotto interno effettivo*».

⁶⁵¹ A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, cit., 2014, cfr. nota ___ *infra*.

⁶⁵² RGS, audizione del 14 luglio 2015 presso la Commissione Bilancio riunite di Camera e Senato.

⁶⁵³ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, cit., 2019, p. 31. In senso analogo, N.Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁶⁵⁴ E' significativo a riguardo che, nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio della Camera relativa all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, venisse chiesto agli auditi «*Quali sono gli effetti che l'introduzione del principio del pareggio del bilancio potrebbe determinare sulla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale? In che modo è possibile contemperare l'esclusione o la limitazione dell'indebitamento con la tutela di tali diritti?*» Quesito riportato da G.Bognetti, «*Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*», in *Rivista AIC*, n. 47/2011, p. 9, in risposta al quale l'autore si è limitato a rilevare come le proposte di legge in esame non prevedessero un divieto assoluto di indebitamento.

renderle meno discrezionali possibili per la Commissione europea - è stata sottoposta, in seguito alla crisi dei debiti sovrani, a una revisione critica a livello intergovernativo al fine di superare l'instabilità finanziaria che proprio quelle regole non ha saputo contrastare.

Tant'è che la riforma costituzionale, piuttosto che un irrigidimento delle politiche di bilancio, «ha piuttosto preconstituito il quadro costituzionale entro il quale ha avuto attuazione la normativa europea in materia di flessibilità di bilancio», esplicitasi in una lettura politica e discrezionale delle categorie generali (*eventi eccezionali, fattori rilevanti e clausole di flessibilità*), utilizzate per permettere scostamenti dall'obiettivo di medio termine ovvero il ritardo nel percorso di avvicinamento ad esso⁶⁵⁵, sulla base delle peculiarità economico-finanziarie di ciascuno Stato membro⁶⁵⁶.

5.4. La pratica flessibilità delle regole di bilancio (cenni)

La prassi ha mostrato, infatti, come il Governo abbia utilizzato ripetutamente il disposto dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, presentando alle Camere la prevista relazione di autorizzazione, con l'effetto di differire il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero di ritardare il percorso di avvicinamento ad esso.

I governi Monti, nel marzo 2013, e Letta, nell'agosto 2013, furono i primi⁶⁵⁷ profittando delle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009 (art. 10, comma 5 bis e 10-bis, comma 6), che ne consente la presentazione in allegato al DEF e alla NADEF.

I governi successivi, dal 2014, basandosi anche sulla famosa Comunicazione della Commissione europea sull'interpretazione *flessibile* delle regole europee⁶⁵⁸, hanno non solo rimodulato, con detto strumento, gli obblighi programmatici assunti con l'Unione europea⁶⁵⁹, ma utilizzato le risorse aggiuntive⁶⁶⁰, escludendo

⁶⁵⁵ D.Cabras, *Art. 81*, cit. 2022.

⁶⁵⁶ Il carattere "bifronte" del Patto di stabilità e crescita è ben descritto da G.L.Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'unione: l'interazione tra i livelli europei e interno*, op. cit., 2013, p. 8 e ss.

⁶⁵⁷ Cfr. Relazione presentata il 21 marzo 2013 dal Governo Monti e Relazione presentata il 28 agosto 2013 dal Governo Letta.

⁶⁵⁸ Cfr. Comunicazione del 13 gennaio 2015 "*Making best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*".

⁶⁵⁹ Cfr. Relazione 30 settembre 2014, annessa alla NADEF 2014 (Governo Renzi); Relazione 18 settembre 2015 annessa alla NADEF (Governo Renzi); Relazione 8 aprile 2016 annessa al DEF (Governo Renzi); Relazione 27 settembre 2016 annessa alla NADEF (Governo Renzi); Relazione 23 settembre 2017 annessa alla NADEF (Governo Gentiloni); Relazione 27 settembre 2018 annessa alla NADEF (Governo Conte I); Relazione 30 settembre 2019 annessa alla NADEF (Governo Conte II).

⁶⁶⁰ D.Cabras, *Art. 81*, cit., 2022, sottolinea che «ciò è avvenuto tramite l'applicazione delle "circostanze eccezionali" – grave crisi finanziaria (*rectius*, la persistenza degli effetti della stessa con conseguente deterioramento delle previsioni di crescita), calamità naturali (ivi inclusa la messa in sicurezza del territorio), eccezionale afflusso di migranti (da inquadrare tra gli eventi al di fuori del controllo dello Stato ai sensi dell'articolo 6 cit.) – nonché delle "clausole di flessibilità" (clausola degli investimenti e clausola delle riforme strutturali), ottenendo il massimo della flessibilità ai sensi dei Trattati vigenti (lo 0,75% del PIL). Nel 2018 la Commissione ha poi stabilito di applicare il principio del "*margin di discrezionalità*" nel determinare lo sforzo di aggiornamento annuale per quei Paesi chiamati ad una correzione pari allo 0,5% del PIL. Per l'Italia ciò ha comportato una correzione pari a solo 0,2 punti percentuali di PIL. Va sottolineato come, nel periodo 2014-2019, gli scostamenti cumulati abbiano consentito un disavanzo aggiuntivo pari a circa 35 miliardi di euro. Il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, nel 2014 il pareggio di bilancio da conseguire nel 2015, è stato ripetutamente rinviato e nel 2019 la NADEF prevedeva nel 2022 un saldo del - 1,0 %, per poi proseguire nel percorso di convergenza verso l'OMT negli anni a seguire».

quelle destinate agli investimenti pubblici⁶⁶¹, con ampia discrezionalità, con l'effetto pratico di allocarle in ambiti diversi da quelli problematici che ne avevano fondato le richieste⁶⁶².

Con la sospensione del Patto di stabilità e crescita, adottata dalla Commissione europea in seguito all'emergenza pandemica da Covid-19, infine, nel biennio 2020-2021, i governi hanno fatto ricorso a un massiccio disavanzo per fronteggiare la crisi, presentando alle Camere nel 2020 quattro relazioni⁶⁶³ e nel 2021 due relazioni⁶⁶⁴, con un conseguente incremento del debito pubblico⁶⁶⁵. Con le prime è stato chiesto uno scostamento complessivo di 108 miliardi di euro per finanziare interventi sanitari e misure per sostenere le famiglie e le imprese⁶⁶⁶; con le seconde di 72 miliardi di euro per finanziare il maggiore indebitamento⁶⁶⁷.

È proprio su questi scostamenti, e, più, in generale, sulla flessibilità delle regole europee che si concentrerà l'ultima parte del lavoro, che, tra le altre, analizzerà, la natura dei vincoli di bilancio.

6. Il PNRR e l'indirizzo politico

Non può omettersi di fare un rapido cenno, come alla fine del precedente capitolo, all'attuazione del *Recovery Fund* da parte dell'Italia, che ha presentato - come tutti gli Stati che hanno inteso avvalersi delle risorse stanziare dall'Unione Europea, sia a titolo di sussidi (*grant*), sia a titolo di prestiti (*loan*) - il suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, passato positivamente al vaglio della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea (ECOFIN).

Il Piano, riprendendo le *country specific recommendation*⁶⁶⁸ trasmesse negli anni dalle istituzioni europee, prevede il raggiungimento, in un periodo quinquennale, di traguardi (*milestone*, di carattere qualitativo) e di obiettivi (*target*, di carattere quantitativo), a fronte del pagamento delle rate.

⁶⁶¹ Nel 2016 la flessibilità per investimenti è stata concessa nell'ammontare massimo consentito, lo 0,25% del PIL, ma poi ridotta a consuntiva per il mancato impiego di tutte le risorse a tal fine disponibili.

⁶⁶² In particolare, tra gli altri: l'art. 1, c 12-15, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha previsto il c.d. Bonus di 80 euro, con un costo annuo per l'erario di circa 9 miliardi di euro; l'art. 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, all'art. 14, ha introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, un trattamento di pensione anticipata con almeno 62 anni di età e 38 di contributi (c.d. quota cento) che ha comportato una spesa effettiva pari a circa 12 miliardi.

⁶⁶³ Relazione del 5 marzo e Relazione integrativa dell'11 marzo 2020 hanno autorizzato uno scostamento pari a 20 miliardi (Governo Conte II); relazione del 24 aprile 2020 (Governo Conte II) ha autorizzato uno scostamento di 55 miliardi; relazione del 20 luglio 2020 (Governo Conte II) ha autorizzato uno scostamento di 25 miliardi; relazione del 21 novembre 2020 (Governo Conte II) ha autorizzato uno scostamento di 8 miliardi.

⁶⁶⁴ Relazione del 14 gennaio 2021 (Governo Draghi) ha autorizzato uno scostamento di 32 miliardi di euro; relazione del 15 aprile 2021 annessa al DEF (Governo Draghi) ha autorizzato uno scostamento di 40 miliardi di euro.

⁶⁶⁵ Il ricorso all'indebitamento in misura così consistente ha determinato un netto peggioramento dei saldi di bilancio. La NADEF per il 2020 stimava un indebitamento netto pari a - 10,8 per cento nel 2020, - 7 per cento nel 2021, a - 4,7 per cento nel 2022 e a - 3 per cento nel 2023. La NADEF per il 2021 stimava invece un livello del saldo pari a -7,6% nel 2021, 5,5 % nel 2022, - 4,5% nel 2023 e - 3,9% nel 2024.

⁶⁶⁶ Si segnalano i più significativi: D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. DL cura Italia); D.L. 17 maggio 2020, n. 34 (c.d. DL rilancio), D.L. 14 agosto 2020 (c.d. DL agosto); D.L. 28 ottobre 2020, D.L. 9 novembre 2020, D.L. 23 novembre 2020, D.L. 30 novembre 2020, n. 157 (c.d. DD.LL. ristori).

⁶⁶⁷ D.L. 22 marzo 2021 (c.d. DL sostegni) e D.L. 25 maggio 2021, n. 73, (c.d. DL sostegni bis). Merita segnalare il D.L. 6 maggio 2021 con il quale sono stati finanziati investimenti complementari al PNRR.

⁶⁶⁸ G.Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2020, pp. 1452 ss.; A.Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, 18/2021, p. 246, precisa come il PNRR, interagisca «con gli strumenti di *governance* economica europea e costituire l'occasione per affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi che nella Relazione sul meccanismo di allerta risultano per l'Italia più disallineati, il rapporto

In particolare, il PNRR, strutturato in quattro parti⁶⁶⁹, si compone di tre «Assi strategici» - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e coesione sociale – e si articola in sei «Missioni» di sedici «componenti» e 48 «Linee di intervento». Inoltre, prevede tre «Priorità trasversali», da realizzarsi indipendentemente dall'ambito di intervento (parità di genere, giovani e Mezzogiorno).

Tutti i contenuti del Piano dovranno attuarsi attraverso l'approvazione di una nutrita serie di provvedimenti legislativi (53 tra leggi, leggi di delega e decreti legge), con una calendarizzazione fittissima che termina nel 2026.

Nonostante sia prematuro chiedersi quali potranno essere gli effetti che la sua attuazione produrrà sulla forma di Stato e di governo⁶⁷⁰, essi possono intravedersi.

Dal primo punto di vista, il PNRR, toccando il «cuore delle politiche redistributive»⁶⁷¹, per il momento dimostra come la Costituzione italiana sia sempre più «intrecciata» con l'ordinamento dell'Unione europea⁶⁷².

Dal secondo punto di vista, è stato rilevato come «il vincolo derivante dal PNRR», influenzando sulla dinamica elettorale⁶⁷³ e sui rapporti tra Governo e Parlamento⁶⁷⁴, potrebbe coadiuvare l'adozione di metodi di normazione migliori, che pongano – escludendo gli stratagemmi governativi per *forzare* la decisione parlamentare – i due organi in una posizione più equilibrata «mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio»⁶⁷⁵.

Quanto sopra ha fatto chiedere alla dottrina se si possa ravvisare nel PNRR un atto dal quale affiora un'ipotesi di indirizzo politico *normativo*⁶⁷⁶, stante il grado di vincolatività che esso eserciterà sulla composizione parlamentare recentemente eletta e sul/i Governo/i fino al 2026, anno in cui spirerà il termine per l'implementazione degli obiettivi cui l'Italia si è impegnata. Ciò, nonostante il Piano approvato dall'Unione europea possa essere modificato.

debito pubblico/PIL e il tasso di disoccupazione, oltre che per colmare quei divari (di genere, territoriali e generazionali) che costituiscono un freno per la crescita economica».

⁶⁶⁹ Sciortino, 2021, p. 247, rileva che «nella I sono descritti gli obiettivi generali e la struttura, nella II le Missioni e le relative articolazioni, nella III l'attuazione e il monitoraggio e infine nella IV l'impatto macroeconomico del Piano. Si stima che la sua realizzazione possa portare ad un tasso di crescita nel 2026 dell'1,4% a cui si accompagnerà una significativa discesa del tasso di disoccupazione».

⁶⁷⁰ F.Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 51 ss.

⁶⁷¹ N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, in *federalismi.it*, 1/2022, p. xiii.

⁶⁷² N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, cit., 2022, p. xii.

⁶⁷³ N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, cit., 2022, p. vii, infatti, evidenzia come le forze politiche che dovessero proporre politiche divergenti rispetto al PNRR, dovrebbero «essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse».

⁶⁷⁴ N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, cit., 2022, p. vii, per la prevalenza dell'Esecutivo, seppur in una cornice che ha visto il Parlamento influire sulle linee generali, nella individuazione dei contenuti e nella responsabilità dell'attuazione del PNRR.

⁶⁷⁵ N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, cit., 2022, p. viii.

⁶⁷⁶ A.Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., 2021, pp. 235 ss.*

Infatti, trattandosi di un «Piano di dimensioni epocali», prevede un «un cronoprogramma fittissimo dove già in parte è tutto deciso nei tempi, nelle forme e nei modi dell'azione normativa»⁶⁷⁷ e la predisposizione di «una struttura organizzativa con indicazione di soggetti, procedure e attività (...) rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa»⁶⁷⁸.

In particolare, quanto sopra apparirebbe una conferma dell'indirizzo politico delineato da Martines proprio perché la fase di predisposizione dei fini è strettamente legata a quella strumentale di predisposizione degli strumenti giuridici (attività normativa) e dei mezzi organizzativi (attività amministrativa) e finanziari (le risorse) e a quella effettuale di concreta attuazione del Piano.

Inoltre, come rilevato sopra, il PNRR impegna una *forza normativa* futura e, quindi, attori, organi, istituzioni *diverse* da quelle che lo hanno strutturato e fatto approvare da Commissione e Consiglio dell'Unione europea. Queste suggestioni, dunque, serviranno, nelle conclusioni del presente lavoro, per verificare se un indirizzo politico può darsi, se vada qualificato come *normativo*, esistenziale o in altro modo e se la partecipazione all'Unione europea e alle organizzazioni internazionali dell'economia dimostri che il *fattuale* possa definirsi *così giuridico* da introdursi, senza necessità di positivizzazione, entro l'ordinamento giuridico, *costringendo la decisione politica*.

⁶⁷⁷ A.Sciortino, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., 2021, p. 236.*

⁶⁷⁸ A.Sciortino, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., 2021, p. 251, che ovviamente di riferisce a Martines, 1973, p. 136, quando individua le tre fasi di articolazione dell'indirizzo politico e che rileva come sembri un «modello assai distante da quello «esistenziale» in cui l'individuazione dei fini non è un antecedente logico e giuridico dell'azione governativa, ma può essere ricostruita solo a posteriori con una sorta di inversione metodologica: dalle azioni ai fini e non viceversa».*

CAPITOLO V

INDIRIZZO POLITICO E DECISIONE DI BILANCIO

1. Introduzione. 2. Sulla natura dei vincoli finanziari. 3. I vincoli giuridici come scelta discrezionale. 3.1. *La stabilità finanziaria alla base dei vincoli sovranazionali.* 3.2. *Sulle condizionalità 'deboli'.* 3.2.1. La presunta neutralità delle grandezze quantitative. 3.2.2. La flessibilizzazione giuridica dei numeri. 3.2.3. L'impatto della norma tecnica sulla decisione politica. 3.3. *Sulle condizionalità 'forti' (cenni).* **4. I vincoli extra-giuridici.** 4.1. *La crisi finanziaria come fattore esogeno.* 4.2. *Il mercato e le sue dinamiche.* 4.3. *L'esauribilità (o meno) delle risorse finanziarie.* **5. La 'sussunzione politica' dell'ordine sociale nell'ordinamento giuridico.** 5.1. *La sussunzione legislativa e la politica economica.* 5.2. *Il neo-istituzionalismo (cenni).* 5.3. *La teoria della 'riflessività' dell'ordinamento giuridico.* 5.4. *Ipotesi definitorie di un indirizzo politico 'sussuntivo'.* **6. Conclusioni. La decisione di bilancio come trascrizione di un indirizzo politico 'sussuntivo'.**

1. Introduzione

In ordine alla decisione di bilancio, è stato recentemente affermato che «più che la sovranità dello Stato vengono in mente le condizionalità europee, i vincoli sovranazionali nel rapporto deficit/PIL, i vincoli legati al disavanzo dello Stato»⁶⁷⁹. Ciò, però, non deve indurre ad arrendersi alla *legge dei numeri*⁶⁸⁰ o alla prevalenza della tecnica (economica) sul diritto - che piuttosto devono dialogare - ma prendere atto che la frizione tra necessità finanziarie e diritti è in pieno corso⁶⁸¹.

Rispetto, peraltro, al passato, gli studi degli ultimi anni⁶⁸² segnalano un *ritorno* dell'indirizzo politico nella decisione di bilancio⁶⁸³, ammorbidendo la rigidità del *numero*⁶⁸⁴ e cogliendo quell'invito alla *flessibilità* di cui

⁶⁷⁹ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 151. A.Baraggia, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti Europee*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 337, ricorda come «l'affermazione delle misure di condizionalità come elemento chiave della risposta europea alla crisi si verifica nel 2010 con l'implementazione del primo programma di aiuti alla Grecia. Tale irruzione è avvenuta al di fuori delle previsioni dei Trattati, attraverso quella che è stata definita una sorta di *legal improvisation* dettata dalle straordinarie circostanze economiche e dall'effettivo rischio di *default* di uno degli stati membri dell'Eurozona».

⁶⁸⁰ L'efficace descrizione dei vincoli sovranazionali è il titolo di un volume di C.Bergonzini-S.Borelli-A.Guazzarotti, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016.

⁶⁸¹ Cfr. da ult. F.Pammolli-C.Tucciarelli, *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021 e, come base della discussione S.Holmes-C.R.Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000, su quale una dottrina enorme. L. Antonini, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, Modena, Mucchi Editore, 2022, p. 28, rileva come se «l'utopia di ritenere i diritti come entità incondizionate e indipendenti dalle risorse disponibili è definitivamente caduta (...) non si tratta più allora, oggi, di chiudere gli occhi di fronte alla cruda realtà del condizionamento finanziario, quanto piuttosto di aprirli due volte: la prima per riconoscere il valore costituzionale dei sistemi che consentono la provvista delle risorse necessarie a rendere effettivo il catalogo dei diritti, la seconda per identificare forme di bilanciamento tra il condizionamento finanziario e la garanzia dei diritti, si da evitare che il primo diventi un vero e proprio valore tiranno». L'A., più che sul costo dei diritti, però, pone l'accento sul riconoscimento, da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2020), del «necessario e parallelo sviluppo» della *spesa costituzionalmente necessaria* e delle *entrate pubbliche*, «per effetto del rapporto – rafforzato anche in virtù del principio dell'equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81 Cost. – che lega la prima nozione all'ambito delle seconde. Parallelamente a quanto affermato sul versante della spesa, anche su quello delle entrate si è quindi profilata una riduzione, in nome dei principi costituzionali, della discrezionalità del legislatore» (p. 33). Sui doveri, dal punto di vista della filosofia del diritto e su questo parallelismo, cfr. anche T. Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari-Roma, editori Laterza, 2022, p. IX, che afferma come ««il diritto ci chiede di fidarci l'uno dell'altro, e lo fa nel momento in cui stabilisce quali sono i diritti e i doveri reciproci all'interno di una qualsiasi relazione da esso regolata. Certo, esso ci dice anche (e non può non dirci) che quando la fiducia verrà tradita interverranno rimedi pronti a sostenerci».

⁶⁸² Cfr. *infra*.

⁶⁸³ A.D'attore, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁶⁸⁴ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

la finanza pubblica ha disperatamente bisogno per ovviare ai fallimenti, crisi ed emergenze create dal mercato economico.

Confermare che questa tendenza non è passeggera, presuppone la risposta - pur sempre parziale - a quesiti di una certa complessità, quali, tra gli altri, la natura dei vincoli o condizionamenti, la conseguente attribuzione all'indirizzo politico delle scelte di politica economica, l'ancora conseguente ripristino della responsabilità politica (avverso le *scuse* per un'Europa che non comprende le ragioni del paese), l'ulteriore conseguente posizionamento della ragione economica nella valutazione delle scelte a difesa dei diritti⁶⁸⁵.

Considerato quanto sopra, nella parte conclusiva di questo lavoro, non si poteva non subire l'attrattiva di trovare nel vincolo *esterno* (*auto-imposto* o *etero-imposto* non importa) una traccia di *normativismo* dell'indirizzo politico per dare nuova dignità a una nozione dal fascino intramontabile, come dimostra non solo l'uso della nozione, ma anche gli studi che, su di essa, continuano a svolgersi.

La conclusione è da venire. Eppure, già dalle pagine precedenti, sono emerse una serie di suggestioni tali, da poter confermare l'utilità della nozione dell'*indirizzo politico*, come istituto capace di disvelare le connessioni tra ordine sociale (economico, in particolare) e ordinamento giuridico.

Troppo a lungo, infatti, le due dimensioni sono state *separate* nettamente.

Dal punto di vista metodologico, poiché la *scienza* giuridica ha necessità di classificazioni che portino ordine, deve avvertirsi che, in questo scritto, *classificare* non è inteso in senso divisivo, ma in senso *unificante*, come sistematizzazione che non neghi i fattori relazionali dei due ordini giuridico e economico-sociale⁶⁸⁶.

⁶⁸⁵ D'altronde, come hanno rilevato A.Pin-G.Rivosecchi, *Introduzione alla Parte quarta, Dottrine economiche e discipline pubblicistiche: gli orizzonti della ricerca*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 315, «la misurazione dell'efficacia dell'azione politica – e la direzione stessa delle *policies* – si è sviluppata in prossimità e persino all'unisono con la dottrina economica, seguendone le torsioni», come aveva quasi preconizzato O.W.Holmes, in *The Path of the Law* [in *Harvard Law Review*, n. 10, 1897, p. 457] quando ha affermato come «per lo studio razionale del diritto, chi conosce la giurisprudenza può essere l'uomo del presente, ma l'uomo del futuro è lo statistico e chi domina l'economia». Gli Aa., infatti, sottolineano come Holmes abbia anticipato che «il destino della regolamentazione sociale (...) doveva essere affidato alle scienze economiche. Le ingiustizie cui Holmes assisteva si potevano combattere soltanto con le armi dell'economia». Il che non vuol dire far prevalere l'economia. Infatti, per non «ribaltare il processo di cattura dell'economico che ha connotato le origini delle costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra», occorre, piuttosto che «sviluppare una dottrina costituzionalistica» deferente «nei confronti di dottrine economico-finanziarie», «assicurare il rispetto del testo costituzionale nella sua integrità», sì da darne «una lettura conforme alle dottrine economico-finanziarie prevalenti».

⁶⁸⁶ L.Violini, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 69. E.Mostacci, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, n. 4, 2017, pp. 1149 ss. concludendo una proficua riflessione sugli strumenti per ovviare alla «diffusione in una pluralità di ambiti di istanze irrazionalistiche (...) e il più generale ripensamento delle forme fondamentali dell'espressione culturale» afferma testualmente che, non potendo «definire quale modalità sia «più scientifica»», né «comandare l'uso dell'uno o dell'altro approccio», «il compito della metodologia sembra essere invece quello di enucleare gli strumenti concettuali per operare una verifica circa la necessaria congruenza tra le impostazioni fondamentali della ricerca, le finalità che vuole perseguire, le metodiche operazionali impiegate anche (ma, ovviamente, non solo) nell'opera di classificazione». Ciò, con l'avvertimento che il «corollario essenziale di tale impostazione è il carattere in via di principio *situato* di ogni ricerca e di ogni conoscenza scientifica, valida soltanto all'interno di quello specifico portafoglio di ipotesi assunte dal ricercatore ed esplicativa nella misura del suo costituire una pratica». Ciò contraddirebbe lo stesso impianto di A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, pp. 9 ss., secondo cui, poiché «l'indirizzo, nella formula, riguarda la politica, è indirizzo della politica: ne consegue che la politica, oggetto dell'indirizzo, non solo dipende da un *arché*, ma ha senso se e solo se è riconducibile». L'A., criticando la natura *fondata* delle teorie *normativistiche*

Questa sistematizzazione è assai complessa. I due ampi “movimenti politici e culturali” (diritto ed economia), nonostante possano sembrare «non commensurabili»⁶⁸⁷, sono interrelati e *co-produttivi*⁶⁸⁸ perché non c'è norma giuridica che possa disinteressarsi del dato fattuale.

Recentemente, infatti, una dottrina, sul punto, si è chiesta se esistessero fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa «che riescano a imporsi in modo immediato, senza il filtro della mediazione politica, senza cioè la loro trascrizione in termini di indirizzo politico»⁶⁸⁹.

2. Sulla natura dei vincoli finanziari

Per indagare la natura del vincolo finanziario, occorre innanzitutto stabilire cosa si intenda per vincolo e poi aggettivarlo. Per *vincolo*, da un punto di vista giuridico, si intende l'*assoggettamento* o la *soggezione* di un soggetto «titolare, dal lato passivo, di una situazione cui fa riscontro un diritto» di un altro soggetto, diverso dal primo⁶⁹⁰. Per *finanziario*, occorre riferirsi al sostantivo corrispondente, e cioè *finanza*. Potendosi la finanza riferirsi sia al settore privato che a quello pubblico, per *finanza pubblica* si intende l'«attività dello Stato volta a reperire risorse finanziarie occorrenti per far fronte alle spese»⁶⁹¹. Quest'ultima, dunque, si riferisce al potere di entrata per l'esercizio del potere di spesa⁶⁹² e, cioè, all'esercizio dello Stato del potere di determinazione delle politiche fiscali nazionali.

Applicando le definizioni ai vincoli o condizionamenti sulla finanza pubblica, appare che il *vincolo* corrisponde alla *soggezione* che lo Stato membro, dal lato passivo, subisce in relazione a un *potere* dell'Unione europea⁶⁹³.

In tal senso, per prima cosa occorre chiedersi se, quando si parli di vincoli finanziari, si intenda effettivamente riferirsi a una *soggezione* dello Stato come perdita di sovranità - intesa come libera determinazione dell'indirizzo politico di bilancio - ovvero come *necessità* di reperimento delle entrate (escluse quelle tributarie) per l'esercizio del potere di spesa. E, poi, se i vincoli siano introiettati attraverso il processo di materializzazione dell'indirizzo politico ovvero vincolino *ab origine* l'esercizio del potere e, quindi, escludano che un'operazione di cristallizzazione di un indirizzo politico possa darsi.

dell'indirizzo politico, suggerisce polemicamente di *sbarazzarsi* della nozione, come unica soluzione per ridare piena libertà alla politica

⁶⁸⁷ M.Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 57 ss..

⁶⁸⁸ M.Tallachini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Riv.fil.dir.*, n. 2, 2012, p. 314.

⁶⁸⁹ A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022, p. 774.

⁶⁹⁰ Fonte: *treccani.it*.

⁶⁹¹ Fonte: *treccani.it*.

⁶⁹² E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, cit., 2021.

⁶⁹³ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019; A.Baraggia, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti Europee*, in cit., 2016, p. 337, afferma come «la condizionalità (...) costituisce il *leit motiv* di tutti i meccanismi istituiti al fine di fornire aiuti agli Stati in difficoltà (...). Le condizioni cui viene subordinata l'assistenza agli Stati richiedenti riguardano prevalentemente riforme inerenti i diritti sociali (in particolare sanità, educazione, sistema previdenziale, salari dei lavoratori, misure per la disoccupazione) e come tali pongono un pesante interrogativo circa la legittimità di simili compressioni dei diritti costituzionalmente protetti su impulso di attori sovranazionali e internazionali».

Dopo aver tracciato l'evoluzione della decisione di bilancio in Italia prima della riforma del 2012, l'evoluzione dei vincoli europei e la loro introduzione nella decisione di bilancio nazionale, e dopo averne tratto la conclusione che essi possono essere considerati meccanismi procedurali, occorre, dunque, indagare la natura *procedurale* o *contenutistica* dei vincoli alla finanza pubblica.

Inoltre, occorre rispondere al quesito circa la loro qualificazione *fattuale* ovvero *politica*. Nel primo caso, infatti, la loro positivizzazione sarebbe *obbligata* dalla «natura delle cose»⁶⁹⁴. Nel secondo, invece, il loro *permanere* nell'ordinamento sarebbe frutto di una *scelta* (appunto, politica) da *rinnovare continuamente*⁶⁹⁵. In quest'ultimo caso, dunque, la *contingenza* non *costringerebbe* il diritto ad *auto-svilupparsi*.

Infatti, se i vincoli sono stabiliti in ambito sovranazionale, cui si è *scelto* di (piuttosto che essere *costretti* a) aderire, l'indirizzo politico rispettivamente perde (o acquista) carattere giuridico-normativo.

Sul punto, si possono distinguere due livelli di classificazione. Il primo dà conto della qualificazione dei vincoli come *extra-giuridici* - cioè non positivizzati, ma capaci di imporsi al legislatore perché oggettivamente necessari e, dunque, espressione di una *normatività del fattuale*⁶⁹⁶ - o *giuridici* - perché *volontariamente* positivizzati e accolti dal legislatore e, quindi, appartenenti, a tutti gli effetti, all'ordinamento giuridico. Il secondo scruta entro quelli *giuridici*, distinguendo tra vincoli *imposti* a causa di *una necessità imprescindibile* - il *fatto normativo* - e vincoli, viceversa, *adottati volontariamente* perché ritenuti in grado di tutelare l'interesse pubblico⁶⁹⁷. In quest'ultimo caso, l'adozione volontaria indica la partecipazione a un *movimento culturale*, diffuso e suggestivo al punto tale da essere *sussunto* nella scelta politica a mezzo dell'indirizzo politico.

In altre parole, il primo livello classificatorio, distingue i *vincoli giuridici* da quelli *extra-giuridici*.

Il secondo livello classificatorio, distingue, all'interno dei vincoli giuridici, i *condizionamenti "deboli"*, che consentono l'espressione di un indirizzo politico nazionale, dai *condizionamenti "forti"*, che, viceversa, non la consentono.

3. I vincoli *giuridici* come scelta discrezionale

Pensare ai vincoli *giuridicizzati* è facile. Si è tentato di costruirli in senso cronologico nei capitoli precedenti. Si fa riferimento all'art. 81 Cost. e al sistema della decisione di bilancio, per quanto riguarda l'Italia, e al

⁶⁹⁴ A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022, p. 775.

⁶⁹⁵ Dopo la Brexit è apparso possibile a tutti gli altri Paesi che una separazione dall'Unione europea, seppur a costi elevati, fosse immaginabile. Non che non lo fosse: semplicemente era impensabile, prima dell'uscita del Regno Unito, che potesse avvenire.

⁶⁹⁶ R. Bin, *Normatività del fattuale*, Modena, Mucchi editore, 2021, pp. 16 ss., nega che il fatto possa *normativizzarsi* perché «se diritto e fatto tendono a combaciare, dato che il primo non è separabile dal secondo, è lecito chiedersi quale senso abbia accreditare la consuetudine come fonte». Ciò, per concludere come «seguendo Jellinek, il senso del fenomeno va ricercato laddove il fenomeno si compie, cioè nella psiche umana. Si tratterebbe allora – ed è questa la mia ipotesi – di un artificio psicologico con cui l'interprete cerca di "oggettivizzare" il frutto del proprio lavoro che, per sua natura, oggettivo non è».

⁶⁹⁷ Si può anticipare come quest'ultima ipotesi sia più rispondente alla realtà. Già nel diritto romano, come ricorda R. Esposito, *Istituzione*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 26 ss., si ricorreva alla doppia *fictio* per giustificare la disciplina dei liberti, nati schiavi e liberati dal vincolo della schiavitù successivamente, fattispecie nella quale si *gabbava* la natura delle cose per cui gli uomini nascevano liberi per poi liberarli in forza dell'ordinamento giuridico.

sistema di cui agli artt. dal 123 al 127 TFUE, per quanto concerne l'Unione europea e, infine, al sistema di salvataggio, per quanto riguarda la disciplina pattizia.

Quanto alle norme nazionali sulla decisione di bilancio, esse, in via implicita, prima, e, in via esplicita, poi, hanno fatto riferimento al principio di equilibrio finanziario come a un vincolo che garantisca *nel medio termine* (in senso *intertemporale*) la sostenibilità del debito pubblico, intesa come stabilità finanziaria di lungo periodo⁶⁹⁸.

Nella nuova versione della Costituzione del 2012 - nonostante la partecipazione all'Unione economica e monetaria europea dell'Italia l'avesse, quantomeno dal 1992, condizionata a rivedere le procedure di bilancio - il nuovo art. 97 Cost.⁶⁹⁹ ha fatto entrare esplicitamente le norme europee nell'ordinamento interno, sottoponendo l'Italia (come gli altri Stati membri) all'*esame* sulla convergenza della politica economica attraverso una serie di indicatori numerici.

Le norme europee sulla convergenza delle politiche economiche sono note. Al netto del Patto di Stabilità e Crescita e del *Fiscal Compact*, esse possono ricondursi all'art. 123 TFUE che esclude la concessione di agevolazioni creditizie agli Stati membri da parte della Banca Centrale europea; all'art. 125 TFUE che riguarda il divieto del c.d. *bail out*, cioè il divieto per Unione europea e Stati membri di farsi carico degli impegni finanziari di altre autorità pubbliche e all'art. 127 TFUE con il quale viene positivizzato il divieto per gli Stati membri di disavanzi eccessivi⁷⁰⁰.

Si è detto che queste regole trovano origine nel Trattato di Maastricht, cui può farsi risalire la cessione di sovranità relativa alla politica monetaria e la perdita parziale di autonomia (vedremo quanto) in punto di politiche economiche. L'accordo su queste è, infatti, consistito nel passaggio dal coordinamento alla *convergenza*⁷⁰¹.

Il sistema normativo appena sintetizzato mira a tre obiettivi, di cui due originari e uno, per così dire, inaspettato. I primi due consistono nel *i*) evitare il *moral hazard* degli Stati *meno virtuosi*, nel senso che essi non dovranno essere indotti, al di sopra della politica fiscale domestica, a ricorrere al *deficit* – magari per conquistare o rafforzare il consenso popolare - nell'aspettativa che altri Stati o l'Unione europea si facciano carico dei loro debiti⁷⁰²; e *ii*) rendere più netta la separazione tra politica monetaria e politica fiscale, rafforzando il ruolo (e

⁶⁹⁸ A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021.

⁶⁹⁹ N.Lupo, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, cit., 2022; id., *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 2007; L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021.

⁷⁰⁰ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 152; G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, precisa come detti principi poggiano «su alcuni standard, ai quali occorre fare riferimento nel quadro della sorveglianza multilaterale» e su cui «sono sorti equivoci piuttosto seri». In particolare, innanzitutto, «gli standard primari sono quelli di ordine qualitativo, mentre gli standard di ordine quantitativo hanno una posizione secondaria». Poi, «nulla, nell'ordinamento giuridico europeo, autorizza le istituzioni dell'Unione a prendere posizione circa l'entità della spesa pubblica negli Stati membri». infine, «per la natura stessa dell'assetto istituzionale europeo, i controlli di primo grado devono essere effettuati dagli organismi nazionali, come i Ministeri delle Finanze e gli istituti di statistica. Ma spetta all'Unione garantire – al pubblico e ai mercati – che quegli organismi forniscano dati accurati, sottoponendoli a verifiche».

⁷⁰¹ A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022, p. 778.

⁷⁰² A.Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), in Enc.Dir., Ann. VII, 2014, p. 174, ricorda come «per cogliere il significato di questi vincoli bisogna tener presente che sono imposti per impedire comportamenti opportunistici degli Stati meno

l'indipendenza) della Banca Centrale europea nell'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, in linea di continuità, peraltro, a un antecedente italiano: il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia del 1981. La *ratio* va ricercata, a livello europeo, nella primazia della lotta all'inflazione⁷⁰³.

Nonostante questa rappresenti una tassa occulta e iniqua, consente agli Stati ad alto debito, con una politica di svalutazione della moneta, di ridurre il valore del debito. Ma, in un mercato unico, una decisione simile eroderebbe il potere di acquisto e il risparmio dei Paesi che hanno, in quel momento, un debito basso⁷⁰⁴.

Il terzo scopo, che si è detto *inaspettato*, è esito della crisi del 2008 e consiste nell'intento europeo di proteggere l'intera eurozona dalla crisi sistemica, attraverso un sistema che assicuri i Paesi finanziariamente più deboli dalle pressioni dei mercati. Occorre precisare.

Come si è visto, la crisi privata dei mutui *subprime* è diventata presto crisi dei debiti sovrani dei Paesi maggiormente esposti, divenendo per l'appunto crisi pubblica. Non è la sede per soffermarsi sui collegamenti tra crisi del debito privato e quella del debito pubblico. Basti qui ricordare come i mercati finanziari iniziarono una serrata manovra speculativa nei confronti dei PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) causando un innalzamento, per interessi sempre più elevati, del valore del debito pubblico. In questo trova giustificazione la straordinarietà del programma monetario *extra ordinem* della BCE, annunciato dalla famosissima frase dell'allora Presidente Mario Draghi «*whatever it takes*».

Quanto ai profili sanzionatori, collegati alle norme sopra sintetizzate e previsti nell'art. 126 TFUE in caso di disavanzo pubblico eccessivo di uno Stato membro, essi sembrano finalizzati - potendo essere ricondotti più a una *moral suasion*, che al classico modello obbligo-inadempimento-sanzione - più a proteggere l'eurozona contro le pressioni del mercato⁷⁰⁵, piuttosto che a discriminare i Paesi economicamente più deboli.

La sanzione vera e propria, infatti, è imposta proprio dai mercati. Le autorità europee e quelle internazionali, in particolare, si mantengono su misure che prevedono la *pubblica gogna* (*name and shame*). Questo sistema, infatti, macchiando la *reputation* del Paese che vi sia sottoposto, induce le agenzie internazionali ad abbassare il suo *rating* e, di conseguenza, i mercati a perdere fiducia, causando, a catena, un costo più alto per l'approvvigionamento della liquidità in termini di interessi e innalzando esponenzialmente il debito pubblico⁷⁰⁶.

virtuosi, i quali riuscirebbero altrimenti a traslare sugli altri le conseguenze negative delle loro politiche di bilancio», così che «la situazione della finanza pubblica di ciascun Stato viene in rilievo non tanto per il profilo patrimoniale, quanto piuttosto per la domanda di moneta che, in conseguenza di tale situazione, viene riversata sul mercato».

⁷⁰³ A.Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014, p. 174, secondo cui «il Trattato di Maastricht ha imposto agli Stati membri alcune misure di convergenza giuridica, in vista dell'istituzione della moneta unica» per «garantire la piena indipendenza delle Banche centrali nazionali, in vista della loro trasformazione in strumenti operativi della Banca centrale europea (BCE), in modo da evitare che, in conseguenza degli indirizzi eventualmente impartiti dai Governi nazionali, fossero costrette a commisurare le loro decisioni di creazione di base monetaria al fabbisogno pubblico, invece che alle esigenze di stabilità monetaria»

⁷⁰⁴ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p.154. A.Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014, pp. 173 ss. ricorda come «fino al 1981 vigeva la regola secondo cui la Banca d'Italia avrebbe acquistato tutti i titoli del debito dello Stato che, in sede di emissione, non fossero stati collocati sul mercato [Delibera del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) del 21 marzo 1975]». Questa regola, unitamente al fatto che «era il Tesoro a decidere unilateralmente il costo del proprio indebitamento», rendeva il Ministero libero di decidere la quantità di moneta da creare. Con il famoso “divorzio”, il «Tesoro non è stato più in grado di stabilire il costo del proprio debito», nonostante fosse rimasta «la possibilità di finanziarsi (entro determinati limiti) e di determinare la creazione (in pari misura) di base monetaria da parte della Banca d'Italia».

⁷⁰⁵ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 155 ss.

⁷⁰⁶ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 157

Dunque, si può indicare in queste norme un intento *salvifico* dello Stato membro nei confronti dei mercati e della pressione che questi possono esercitare.

Le norme europee, in buona sostanza, sollecitano un'auto-responsabilità attraverso condizionalità che si possono definire, per l'appunto, *deboli* stante il carattere modesto delle sanzioni, compensate dall'effetto protettivo che l'appartenenza all'Unione europea determina⁷⁰⁷.

3.1. La stabilità finanziaria alla base dei vincoli sovranazionali

Se si accoglie la *ratio* protettiva delle condizionalità europee, aderire al sistema, comporta, oltre che maggiori opportunità legate al mercato comune, una scelta *di fondo e continua* (nel senso di *continuamente* confermata). In altre parole, comporta una *scelta di contesto da rinnovarsi continuamente*. La dottrina si è, dunque, domandata se questa scelta sia *coartata* dalla necessità - perché riposerebbe sulla *natura delle cose*⁷⁰⁸ - oppure sarebbe frutto di una decisione rinnovata *implicitamente e continuativamente*.

La risposta a questa domanda non è scevra di conseguenze nell'economia della ricerca, perché la *natura delle cose* riporta alla *prescrittività*, alla *normatività del fattuale*, mentre il termine *scelta*, più volte usato non a caso, riporta i termini della questione a una *discrezionalità di sottofondo*, cioè di *contesto normativo*.

Prevenire i fenomeni di instabilità finanziaria è un principio di base su cui gli Stati aderenti all'Unione europea sono d'accordo, almeno allo stato attuale. Arginare questi fenomeni, infatti, vuol dire, secondo la scienza economica, contenere il rischio che uno, o più Stati, non possano finanziarsi, in modo *sostenibile*, nel mercato⁷⁰⁹.

Il contraltare di questa sostenibilità, secondo la dottrina economica, sarebbe l'indipendenza della Banca Centrale Europea e, dunque, l'indipendenza della politica monetaria da quella fiscale. A sua volta, la politica fiscale, per garantire questa indipendenza, deve convergere su obiettivi comuni⁷¹⁰. Da questa esigenza di teoria economica, discendono direttamente le condizionalità, sia deboli sia forti, cui si sottopongono – nel primo caso, *automaticamente* per semplice appartenenza all'unione sovranazionale; nel secondo caso, *volontariamente*, per bisogno – gli Stati aderenti all'Unione europea.

Quanto sopra farebbe propendere per l'affermazione secondo cui, se l'indisponibilità della politica monetaria espone di fatto lo Stato alla necessità di applicare almeno le *Balanced Budget Rules*, le emergenze o crisi

⁷⁰⁷ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, pp. 157-158, afferma testualmente come «nella regolarità costituzionale, dunque, i vincoli europei assumono carattere di *moral suasion* e sono alla fine strumenti di garanzia per gli Stati che hanno un debito pubblico alto. Il rispetto della *moral suasion* attribuisce agli Stati la garanzia diretta di godere ad un tempo degli strumenti di politica monetaria della BCE e della garanzia indiretta di un rifinanziamento del debito ad un costo non eccessivamente asimmetrico rispetto al costo di rifinanziamento delle nazioni con meno debito».

⁷⁰⁸ da ult. A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022.

⁷⁰⁹ A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022, p. 790; C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in id. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020, pp. 19 ss.; C.Domenicali, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020, p. 155.

⁷¹⁰ Nei capitoli precedenti, cfr. *infra*, si è già avuto modo di rilevare che, semmai, il *peccato originale* è da rintracciarsi nel Rapporto Delors che, ribaltando le conclusioni del Rapporto Werner, conduce a una *netta e rigida* separazione di politica monetaria ed economica.

finanziarie non sarebbero «eventi incontrollabili dalla volontà umana e dai processi di produzione normativa, derivando piuttosto dalla logica di funzionamento che è propria di assetti istituzionali deliberatamente stabiliti»⁷¹¹.

Dunque, in altre parole, la limitazione delle sovranità nazionali, dal punto di vista *esterno*, e quella dei valori costituzionali che con esso si pongono, anche potenzialmente, in contrasto, dal punto di vista *interno*, sarebbero *predeterminate*, perché frutto di scelte istituzionali⁷¹².

L'argomentare in tal modo, però, ha fatto affermare⁷¹³ che, andando a ritroso, anche le emergenze o crisi finanziarie sarebbero esito di *scelte aprioristiche* sul modello economico-monetario da applicare, il quale, si potrebbe ancora continuare, sarebbe esito dell'affermazione di un modello nato dalla scienza economica e cristallizzato nell'ordinamento giuridico.

Sul punto delle *scelte normative continuativamente confermate* (di generazione in generazione, per intendersi, e passibili di pur potenziale modificazione) si ritornerà in seguito. Per il momento, occorre chiedersi se l'attuale contesto normativo abbia effettivamente generato una *normatività* nell'indirizzo politico quanto al *quomodo* della decisione sulle politiche economiche.

Risolvere il problema, comporta l'esame del ruolo delle grandezze numeriche incluse nelle regole. Si anticipa che, nonostante l'irrigidimento normativo, la loro pratica applicazione ha fatto (e fa) registrare, una loro flessibilizzazione.

Infatti, cristallizzare in testi giuridici i *numeri*, ne indebolisce, in via di prima approssimazione, il carattere oggettivo e neutrale⁷¹⁴. Come le disposizioni divengono norme attraverso l'interpretazione⁷¹⁵, così i *numeri* in esse contenuti, vengono sottoposti all'interpretazione sussuntiva del caso concreto, *flessibilizzandosi*⁷¹⁶.

3.2. Sulle condizionalità 'deboli'

Se il fine della sottoposizione alle condizionalità da parte degli Stati membri è il mantenimento della stabilità finanziaria - intesa appunto come capacità di reperire risorse autonomamente nel mercato ad interessi che siano

⁷¹¹ A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022, p. 791.

⁷¹² C. Caruso-M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 19

⁷¹³ A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022.

⁷¹⁴ C. Caruso-M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 20.

⁷¹⁵ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 1993.

⁷¹⁶ C. Caruso-M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 20, i quali precisano come «lungi dal rimandare a un processo di meccanica attuazione e/o applicazione, simili regole innescano complesse relazioni insuscettibili di essere decifrate in base alla fatale ineluttabilità della *legge dei numeri*, quasi sia possibile ridurre l'interpretazione di simili grandezze e i rapporti tra istituzioni entro la logica binaria e dicotomica del giusto o dello sbagliato, della verità o dell'errore». *Contra*, A. Guazzarotti, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, in C. Bergonzini-S. Borelli-A. Guazzarotti, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 181-182, il quale, sul punto, evidenzia come sia profondamente ideologica questa modalità di utilizzo dei *numeri*, perché «non è un caso che nel Trattato sul funzionamento dell'UE, all'art. 126.2, dedicato ai disavanzi pubblici eccessivi, venga qualificato come 'errore' il discostarsi da parte di uno stato membro dal famigerato parametro sul rapporto deficit/PIL stabilito dal Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Non siamo dinanzi a mere violazioni di disposizioni giuridiche concordate tra governi, a seguito di trattative politico-diplomatiche, bensì a veri e propri *errori* che richiamano alla mente la nota commistione tra reati e peccati del diritto penale medievale».

sostenibili per il complessivo debito pubblico - occorre chiedersi quale ruolo abbiano gli indicatori macroeconomici sulla decisione di bilancio; se, insomma, essi *coartino* la decisione di bilancio o lascino *spazi di manovrabilità alla politica*.

Infatti, il coacervo di elementi fattuali e giuridici, che contraddistinguono il rapporto tra *numeri* - di matrice tecnico-razionale - e decisione di bilancio - di matrice politico-discrezionale - richiede un approfondimento, considerata la naturale tensione tra economia e diritto⁷¹⁷.

Rispondere alla domanda sulla pressione, più o meno *normativa*, esercitata dalle grandezze macroeconomiche sulla decisione di bilancio e sulla modalità della sua manifestazione concreta, potrà apportare a tutto il lavoro un contributo non indifferente, oltre a consentire di verificare se un indirizzo politico europeo possa darsi⁷¹⁸.

L'introduzione degli indicatori macro-economici nella decisione di bilancio, in particolare - da un lato, riducendo la discrezionalità politica quantomeno in ordine ai saldi-obiettivo⁷¹⁹ che devono prevedere un indebitamento netto negativo o, comunque, prossimo allo zero; e, dall'altro, riservando la decisione dello Stato membro sulle politiche fiscali da attuare entro quei confini economici⁷²⁰ - altera la natura politico-democratica della decisione di bilancio.

Ed è proprio l'analisi del grado di quest'alterazione che può essere utile per la ricerca.

3.2.1. *La presunta neutralità delle grandezze quantitative*

La qualificazione neutrale delle grandezze quantitative deriva, in particolare, dalla convinzione che «i numeri rendano possibile e valutabile il governo di una società»⁷²¹.

⁷¹⁷ T.Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, cit., 2022, p. 33, secondo cui «il paradigma che si afferma nella scienza giuridica non è del tutto separato da - anzi è strettamente collegato, storicamente e teoricamente, a - quello che si afferma nella scienza economica, dove la nascita dell'*homo oeconomicus* annulla ogni forma di motivazione che non sia riducibile all'interesse personale». Così, «una parte rilevante della scienza economica si sta chiedendo se questa operazione di riduzione sia sufficientemente 'scientifica', capace cioè di catturare davvero, sul piano descrittivo, l'insieme delle motivazioni che spingono i consociati all'azione».

⁷¹⁸ R.Ibrido-N.Lupo, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione Europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 13 ss., evidenziano come la sua configurazione dipenda dalla natura che si attribuisce all'Unione europea (e al suo diritto costituzionale). In particolare, «chi (...) identifica nell'Unione un ordinamento costituzionale in grado di esercitare frammenti di poteri sovrani, almeno nell'ambito della propria sfera di competenza, appare più aperto, in linea di principio, a ragionare nei termini di una forma di governo europea. Coloro che, invece, sulla scia del *Maastricht-Urteil*, muovono dalla premessa della permanenza in capo agli Stati membri della titolarità della sovranità anche in relazione alle competenze «delegate» all'Unione tendono a ritenere, invece, che soltanto per ellissi la categoria della forma di governo possa essere richiamata con riferimento all'Unione europea».

⁷¹⁹ T.F.Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., 2014, pp. 58 ss.

⁷²⁰ N.Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020; G.Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *federalismi.it*, 2019, p. 125 ss.; A.Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad.cost.*, 2014, 98 ss.

⁷²¹ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C.Bergonzini-S.Borelli-A.Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 103.

I *numeri*, infatti, riescono, rispetto ad altri strumenti, a rappresentare situazioni complesse, attraverso la loro *semplificazione*. Basti pensare alla decisione di bilancio e all'opera di continua semplificazione contabile, che permette all'Assemblea di comprendere le scelte di politica economica fatte dall'Esecutivo.

Rappresentare la *neutralità*, d'altro canto, scioglie la *conflittualità* tipica della decisione politica. In questo consiste l'ambiguità della tecnica, in relazione alla politica.

La scienza economica, infatti, fornisce risultati, come esito di un ragionamento *matematico*, nel quale sono individuati dal tecnico sia i presupposti da cui partire, sia la metodologia di calcolo da utilizzare.

La politica, dunque, può scegliere, in senso opportunistico, gli indicatori più favorevoli alla propria visione, sì da avere un dato *neutrale* da presentare agli elettori. Inoltre, persino le regole contenenti *numeri* possono essere interpretate, con la conseguente creazione di discrezionalità politica nella loro concreta applicazione. Insomma, i numeri e la politica hanno una «relazione mutualmente costitutiva», ove «l'ambito del politico è definito (anche) attraverso il linguaggio dei numeri» e, al contrario e ad integrazione, «l'ambito dei numeri è definito da scelte di natura politica»⁷²².

In altre parole, i numeri, censendo la realtà - che ne risulta semplificata rispetto alla sua naturale complessità - inducono una suggestiva *neutralità*, perché dotati e ammantati dall'*allure* di tecnicità. La politica, al contrario, utilizzando detta qualità apparentemente intrinseca alle grandezze numeriche, evita il *conflitto* sociale - tipico delle società plurali - e, più o meno frequentemente (perché da una *scelta* dipende), attraverso lo sviamento dell'opinione pubblica dalla complessità della realtà in cui vive, ritaglia «spazi di immunità almeno rispetto al dibattito politico generale»⁷²³.

A conferma dello sfruttamento, da parte della politica, dell'*apparente* neutralità dei *numeri*, è ormai noto⁷²⁴ che il limite del 3% del rapporto deficit pubblico/PIL «non ha alcun fondamento razionale»⁷²⁵. Resistendo al passare del tempo nella Francia che gli diede i natali, venne introdotto in Europa con il Trattato di Maastricht. La premessa del suo inserimento fu la seguente: se «il livello di indebitamento pubblico risultante all'inizio degli anni '90 a livello europeo era pari a circa il 60% del PIL» (da qui l'altra regola numerica) e se «la crescita nominale in quel periodo era pari a circa il 5% e il livello dell'inflazione al 2%», i disavanzi pubblici fino al 3% avrebbero mantenuto invariato il rapporto debito pubblico/Pil al 60%.

⁷²² M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 103. In senso analogo, A.Guazzarotti, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁷²³ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 103-104.

⁷²⁴ V.Lops, *Parla l'inventore della formula del 3% sul deficit/Pil: "Parametro deciso in meno di un'ora, senza basi teoriche"*, *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2014.

⁷²⁵ A.Bruzzo, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?* in C.Bergonzini-S.Borelli-A.Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., 2016, p. 14. Continua l'A. affermando: «elaborata negli anni '80 da un allora giovane funzionario (di nome Guy Abeille) del governo François Mitterrand e, soprattutto, senza alcuna base scientifica (...) ha tratto origine nel breve lasso di tempo di una sola ora dalle circostanze politiche dell'epoca, vale a dire l'esigenza del governo francese di evitare di erogare le elevate spese pubbliche che sarebbero state necessarie per mantenere fede alle costose promesse formulate in occasione delle precedenti elezioni. Dal momento che il deficit pubblico francese dell'epoca era pari al 2,6%, si pensò di arrotondare tale valore al 3%, per il semplice motivo che questo è un numero storico che fa pensare alla trinità».

La storia della costruzione del limite debito pubblico/Pil del 60%, quanto a premesse teoriche, è simile. La differenza con il primo consiste nel suo senso economico di fondo: «un debito pubblico eccessivo comporta profondi e persistenti danni ai sistemi economici»⁷²⁶.

Stessa origine e sorte è toccata alla limitazione del deficit strutturale degli Stati allo 0,5%, anch'essa ispirata al limite del rapporto deficit/Pil del 3%⁷²⁷.

Non stupisce, dunque, l'affermazione secondo cui i dati attraverso i quali si quantifica il debito pubblico «non sono solo motori della politica, ma sono artefatti politici in sé e per sé»⁷²⁸ e che il loro potere non risiede tanto nel preservare da effetti negativi l'economia di un Paese ad alto debito pubblico, bensì nel condizionamento sulla «percezione degli investitori, cittadini e analisti»⁷²⁹.

Il che non vuol dire demonizzare la natura e l'utilità delle *quantificazioni*, ma avvertire che, stante la loro «natura plurivoca», essi possono anche essere *strumentalizzati* per rendere *non trasparenti e inevitabili* alcune scelte politiche, altrimenti invise all'opinione pubblica. Infatti, se, da un lato, «possono promuovere un esercizio razionale del potere politico» e contribuire alla contestazione di progetti di dominazione, dall'altro, al contrario, possono esserne i giustificativi⁷³⁰. In altre parole, è il *quomodo* di utilizzo dei *numeri* (che dipende da una scelta politica) a renderli *angelici* o *demoniaci*.

Dunque, se quanto sopra è vero, è lecito chiedersi perché mai i valori costituzionali debbano essere limitati da una *misurazione*, con il cui risultato possono porsi potenzialmente in contrasto.

La risposta a questa domanda si è potuta intravedere quando si è discusso della diffusione delle preoccupazioni circa l'espansione della spesa pubblica. Se, alla fine degli anni Sessanta, l'intento programmatico era finalizzato a rendere la spesa maggiormente produttiva di benessere (e i *numeri* svolgevano un ruolo *strumentale* rispetto alla decisione politica, c.d. *politicizzazione della tecnica*), dalla crisi economica dei primi anni Settanta, il problema diventa un altro: quello del contenimento dell'espansione della spesa (per cui i *numeri* diventano *preminenti* sulla decisione politica, c.d. *tecnicizzazione della politica*).

Non è un cambio di passo irrilevante. Il fallimento della programmazione, collegato all'incapacità politica di emanare la legislazione di programmazione pluriennale, ha negato all'Italia, in un momento espansivo, le risorse che avrebbero consentito al Paese di essere meno impreparato alla imprevedibile crisi economica della prima metà degli anni Settanta.

È, dunque, a questi eventi che sembra doversi attribuire la definitiva affermazione del linguaggio *numerico*, con la conseguente prevalenza della tecnica sulla politica.

⁷²⁶ A. Bruzzo, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, cit., 2016, p. 15, evidenzia che, infatti, «un debito troppo elevato rispetto alla ricchezza dei Paesi può far sorgere agli investitori istituzionali il sospetto che i costi da sostenere per il suo servizio saranno presto insostenibili, inducendoli così a chiedere interessi più elevati i quali andranno ad aggravare il problema iniziale, costituito da un livello di spesa pubblica maggiore delle corrispondenti entrate».

⁷²⁷ A. Bruzzo, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, cit., 2016, p. 15.

⁷²⁸ J. de Vlieger-D. Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020, pp. 34-35.

⁷²⁹ J. de Vlieger-D. Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, cit., 2020, p. 33

⁷³⁰ M. Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 104

Le origini di questo linguaggio sono risalenti, anche se, in ambito sociale, furono le statistiche economiche a portare al successo la *misurazione* della realtà, in particolare quando l'industrializzazione necessitò della misurazione dei livelli di disoccupazione⁷³¹. Nate nel XVII sec. per rendere *efficace* il governo e «finanche il dominio coloniale», emersero in due momenti e per due necessità di ordine politico: misurare un fenomeno e scegliere *come* misurarlo⁷³².

Da qui le loro naturali *ambiguità* concettuali, che si riflettono sull'ordine democratico-sociale. In particolare, tenuto fermo che, attualmente, il *cosa* misurare è costituito esclusivamente dal debito pubblico, sul *come* misurarlo si aprono una serie di problematiche. È infatti fonte di *scelta discrezionale*, oltre alla grandezza di riferimento (*the scope of government*), non solo quali e quante passività includere nella quantificazione (*the coverage of liabilities*), ma anche se includervi l'attivo patrimoniale (*the inclusion of assets*) e *come* valutarlo (*the valuation*)⁷³³.

Come anticipato, queste ambiguità si riflettono negativamente sull'ordine democratico-sociale, soprattutto in punto di *public accountability* e di percezione degli investitori⁷³⁴.

Sul primo aspetto, diventa chiaro come, senza uno strumento efficace e trasparente, di monitoraggio del debito pubblico, appaia pressoché impossibile per il cittadino attribuire responsabilità in relazione alla situazione

⁷³¹ A.Somma, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inelastica. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 189, evidenzia questa evoluzione affermando come «al principio del Novecento si era definitivamente rotto il patto fondativo della società borghese, quello per cui il sovrano concentrava nelle sue mani l'impero e accettava in cambio di affidare la proprietà all'individuo. La società industriale si era da tempo affermata, vanificando la valenza emancipatoria di un ordine incentrato sulla proprietà», perché i lavoratori erano stati resi «prigionieri di un ordine sociale immobile la cui gerarchia era ricavata dal rapporto con i mezzi di produzione». Sul punto, cfr. F.Saitto, *Proprietà* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 264 ss., secondo cui, nel secondo dopoguerra, «la proprietà privata è collocata in un contesto pluralistico e relativizzata rispetto agli altri interessi di rilievo costituzionale», ponendosi «come premessa del sistema economico (il modo di produzione capitalista)», pur con «lo sforzo di conciliarne le dinamiche con la costruzione di una democrazia pluralista attenta ai problemi della omogeneità sociale e della redistribuzione della ricchezza».

⁷³² J.de Vlieger-D.Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, cit., 2020, pp. 35-36

⁷³³ J.de Vlieger-D.Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, cit., 2020, pp. 41 ss.. Quest'ultima metodologia costituisce l'ambiguità maggiore per la massima discrezionalità che la contraddistingue. Infatti, a seconda che un bene venga, appunto, valutato al prezzo di emissione (*face value*), al valore nominale, oltre interessi (*nominal value*) o al valore di mercato (*market value*), i numeri possono cambiare e, considerati i grandi volumi della contabilità di uno Stato, anche di molto.

⁷³⁴ J.de Vlieger-D.Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, cit., 2020, 42 ss.. Rende bene il passaggio della trasformazione della responsabilità politica in *accountability*, M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 162-163, secondo la quale questo processo dipende dal mutamento dello scopo dei pubblici poteri: «non più l'obbligo di applicare una regola, ma quello di render conto di quanto si è speso per farlo». Continua l'A.: «anche le parole sono ricche di significato: nel passaggio dal termine «responsabilità», che evoca l'impegno a «dare risposte» all'interno di un dialogo sempre aperto e interattivo tra soggetti pubblici e soggetti privati, e il termine *accountability*, così denso di intonazioni ragionieristiche, si consuma il passaggio tra due filosofie dello stato, l'una di carattere democratico e politico, l'altra di carattere economico-impresoriale». Di *responsabilità finanziaria* parla E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 177-178, la quale precisa come la nozione «da non confondere (...) con quelle di responsabilità amministrativa e responsabilità contabile, collegate alla sussistenza di specifici parametri (...) – rappresenta un aspetto centrale del funzionamento delle repubbliche parlamentari moderne». Rientra, quindi, «nel più ampio meccanismo della responsabilità politica, in base al quale il legame tra Parlamento e Governo regge sulla connessione tra la fiducia del primo e la responsabilità del secondo in senso collegiale e individuale (c.d. binomio fiducia-responsabilità), mentre il legame tra Governo e pubblica amministrazione poggia sulla connessione tra l'indirizzo politico del primo e la responsabilità della seconda (c.d. binomio indirizzo-responsabilità). Questo meccanismo funziona bene soltanto se vi sono controlli capaci di far valere questi binomi».

finanziaria del Paese (a *quale* livello istituzionale e a *chi* entro quel determinato livello⁷³⁵). Ciò è aggravato dalla moltitudine di indicatori. Questi, infatti, pur garantendo un minore margine di errore nelle valutazioni della situazione fiscale, non potranno, mai del tutto, essere compresi dagli elettori. D'altra parte, i dati sul debito pubblico sollecitano la *fiducia* o meno degli investitori che, acquistando il debito, sostengono le politiche decise dal Governo per la realizzazione dell'indirizzo politico di bilancio, il quale, per chiudere il cerchio, verrà a sua volta valutato dall'opinione pubblica che percepirà il loro grado di realizzazione, basandosi su indicatori scelti dalla *politica*.

Si può, dunque, osservare come, in campo economico, il Governo abbia tre livelli di fiducia da far convergere, per assicurare la governabilità: la fiducia del popolo sovrano, chiamato alle urne; quella dei mercati, che concedono il credito per la realizzazione dell'indirizzo politico e quella delle istituzioni europee e degli altri Stati membri, strettamente collegata a quella dei mercati.

E questa fiducia poggia su numeri la cui millantata *neutralità* ha finito per essere oggetto di un'attività che il diritto conosce molto bene: l'*interpretazione* e, dunque, la *discrezionalità* nella loro applicazione.

3.2.2. La flessibilizzazione giuridica dei numeri

Una parte della dottrina è concorde nel ritenere come la normativizzazione dei *numeri* abbia definitivamente affermato un modello economico che vieta politiche di tipo espansivo, anche in casi di congiunture positive, facendo scivolare il concetto di equilibrio verso una sempre crescente identità con quello di pareggio⁷³⁶ e

⁷³⁵ Gli indicatori e il loro carattere *ambiguo* (e la metodica della *governance* che li veicola) sono solo una delle cause del *disinteresse* popolare alla *politica*. Tra le cause si possono anche annoverare: la crisi dei partiti, con il passaggio, per dirla con le parole di C.De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 218, da una «democrazia dei partiti del secolo scorso» all'«irruzione della cd. “democrazia del pubblico nel corso degli ultimi decenni»; il fenomeno *leaderismo*/modifiche forma di governo, con il primo fenomeno che potrebbe rappresentare uno stravolgimento dei «tradizionali modi di intendere la partecipazione alla vita politica del paese. Un esito destinato a ridisegnare progressivamente l'organizzazione dei partiti, il loro rapporto con la società, la forma democratica del paese». Quanto alle modifiche della forma di governo, queste continuano ad essere tentate con riforme costituzionali, che non superano, però, lo schema parlamentare, caratterizzato dal *continuum* Governo-Parlamento, quasi a voler indicare, come ha affermato M.Luciani, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc.Dir.*, Ann. III, Milano, Giuffrè, 2010, una «“inerzia della Costituzione”, nel senso che essa ha saputo e sa opporre la propria riserva di legittimazione ai mutamenti che la incidano troppo in profondità». Così, «se davvero la forma di governo come forma non contasse granché, difficilmente si spiegherebbe lo sforzo sempre compiuto da chi auspica un mutamento per operare una modificazione delle regole – appunto – formali che la disegnano. Non è solo il desiderio di produrre un impatto simbolico che può spiegarlo; qui, semmai, abbiamo la conferma che (...) le regole (formali) della forma di governo costituiscono le condizioni di possibilità delle concrete strategie politiche, nonché dello sviluppo e della trasformazione di ogni singolo sistema politico».

⁷³⁶ A.Guazzarotti, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, cit., 2016; Bilancio, 2012, p. 3. L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016, pp. 20-21, ricorda come, con la lettera del 28 luglio 2011, otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (L.Arrow, P. Diamond, W.Sharpe, C.Schultze, A.Blinder, E.Maskin, R.Solow, L.Tyson), hanno scritto al presidente e al Congresso degli Stati Uniti per dissentire sull'introduzione in costituzione del principio del pareggio di bilancio. In particolare, i primi due punti e l'ultimo affermano quanto segue: 1. Rispettare il principio del pareggio di bilancio in fasi di recessione economica comporterebbe l'adozione di misure controproducenti e neutralizzerebbe il funzionamento degli stabilizzatori automatici. 2. Il pareggio di bilancio impedirebbe al settore pubblico – diversamente da ciò che normalmente avviene nel settore privato – il ricorso al debito per finanziare spese per infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, protezione ambientale e altri investimenti vitali per il benessere futuro della nazione. (...). 7. Nella congiuntura odierna è pericoloso cercare di raggiungere il pareggio di bilancio troppo rapidamente. Ciò danneggerebbe pesantemente una ripresa di per sé già debole». Contro questa lettera si sono scagliati i teorici della *Public Choice* e della c.d. teoria dei giochi, che «invece sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le

riempiendo di contenuto ciò che la Costituzione aveva lasciato vuoto per il libero esplicarsi della decisione politica⁷³⁷.

Ad altre conclusioni perviene una diversa dottrina, che evidenzia la flessibilità insita nel concetto di «equilibrio» di bilancio, come implicante un certo margine di elaborazione di un indirizzo politico inclusivo delle istanze sovranazionali, che possa realizzare l'interesse pubblico più rispondente, *sussumendolo*, al contesto politico-istituzionale⁷³⁸.

Seguendo queste ultime considerazioni, «il *novum* portato dalla revisione costituzionale ripos[erebbe] nell'aver incluso nella discrezionalità politica, *attraverso norme giuridiche*, valutazioni tecniche che risentono, in ultima analisi, della caratura post-nazionale della riforma»⁷³⁹.

Vale, dunque, la pena verificare se questa *flessibilità* non solo esista, ma consenta di intravedere un margine di espressione libera di fini da parte della *politica*. Ciò, però, non vuole ancora dire che un *normativismo* dell'indirizzo politico non possa darsi, e, se non possa darsi, che una soluzione, per spiegare l'influenza di quel *contesto* nella decisione di bilancio, non esista.

Si è visto che le politiche economiche vengono coordinate, per convergere, a mezzo del Patto di stabilità e Crescita (PSC) e del *Fiscal Compact* che hanno introdotto, in forza delle norme già note dei Trattati, una «fitta rete di indicatori quantitativi»⁷⁴⁰. Piuttosto che escludere la libertà politica della scelta dei fini, questi valori numerici la *orienterebbero*, facendola appunto convergere verso gli obiettivi sovranazionali.

L'avvicinamento del singolo Paese a detti obiettivi, piuttosto che costituire esito dell'applicazione di regole matematiche di tipo strettamente prescrittivo, viene raggiunto attraverso *strumenti di pressione*, consistenti in procedure e trattative, che prevedono un conflitto (nel senso *produttivo* del termine) tra la discrezionalità politica del Paese e quella «apparentemente tecnica» della Commissione⁷⁴¹.

Un primo elemento di flessibilità è rintracciabile nel parametro dell'obiettivo di bilancio a medio termine⁷⁴² (OMT). In cosa consista lo si è visto precedentemente⁷⁴³. Ciò che interessa rilevare è che, in *condizioni ordinarie*, il braccio preventivo prevede che gli obiettivi, definiti in termini strutturali (cioè, come si è rilevato,

scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico a fini di contenimento della spesa pubblica».

⁷³⁷ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010

⁷³⁸ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 21; A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018, pp. 27 ss.

⁷³⁹ R.Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., 2011; C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 21.

⁷⁴⁰ C.Domenicali, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, cit., 2020, p. 156.

⁷⁴¹ G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inelastica. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 225 ss.

⁷⁴² Previsto dall'art. 2-*bis*, introdotto dal reg. (CE) n. 1055/2005, modificato dal Reg. (UE) n. 1175/2011.

⁷⁴³ Gli Obiettivi di medio termine devono essere, per i Paesi firmatari del *Fiscal Compact*, compresi in un intervallo tra un deficit dello 0,50% del Pil e il pareggio o l'attivo di bilancio, tenendo conto però delle condizioni del Paese in termini di potenziale di crescita e sostenibilità del debito pubblico, così che i Paesi più a rischio tendano a risultati più veloci e inversamente proporzionali alla congiuntura: più essa è favorevole più sacrifici vengono richiesti, così quando ci si trovi in una congiuntura sfavorevole i margini di flessibilità possono essere maggiori.

al netto delle oscillazioni del ciclo economico⁷⁴⁴, delle misure *una tantum* e temporanee), vengano *negoziati* con la Commissione europea e aggiornati - salvo che lo Stato non realizzi una riforma strutturale di impatto significativo sulle finanze pubbliche o dimostri il raggiungimento anticipato di essi nelle proiezioni - ogni tre anni. Il braccio correttivo, invece, sempre in *condizioni ordinarie*, non prevede l'apertura della procedura sanzionatoria sulla sola base della violazione del parametro numerico, in forza della discrezionalità di cui è dotata la Commissione che può prendere in considerazione una serie di fattori, sia in senso *attenuante* che in senso *aggravante*.

Il che porta alla vera natura della *flessibilità*. Questa non è relativa alla quantità numerica, bensì alla *procedimentalizzazione* della sua applicazione, che è caratterizzata da fasi di negoziazione, durante la quale l'Unione europea agisce con strumenti di pressione e sorveglianza e lo Stato risponde con osservazioni difensive⁷⁴⁵.

Naturalmente, questi strumenti sono tanto più negativamente vincolanti, quanto più lo Stato si avvicini a una situazione di instabilità finanziaria non più controllabile (per la pressione dei mercati), che si è vista coincidere con la difficoltà di finanziarsi con interessi che consentano di mantenere la sostenibilità del debito pubblico.

In conclusione, di vincoli procedurali trattasi. Sono *vincoli*, perché lo Stato membro deve applicarli; sono *procedurali*, perché lo Stato negozia⁷⁴⁶ la modalità con cui li deve applicare, anche in caso di scostamento.

3.2.3. *L'impatto della norma tecnica sulla decisione politica*

Chiarito che la grandezza numerica, divenuta regola, si è flessibilizzata in senso procedurale, il problema delle quantificazioni economiche può essere chiarito attraverso la comprensione della loro capacità come entità misurabili, e predeterminate, di impattare sulla decisione politica⁷⁴⁷.

⁷⁴⁴ A.J.Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020, pp. 115-116, afferma sul punto come «dalla riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, la misura rilevante del disavanzo è il cosiddetto «deficit strutturale» [che] non è il disavanzo effettivo, ma la cifra che risulta dallo «scontare» gli effetti positivi o negativi che il ciclo economico ha sui conti pubblici. Conseguentemente, ciò che è inteso «debito strutturale» dipende da quale modello di «ciclo economico» viene scelto. Ci sono molti di questi modelli. Di conseguenza, sono possibili enormi variazioni nel calcolo della «regola numerica» (trad.mia).

⁷⁴⁵ P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, cit., 2019, p. 25. L.Campiglio, *La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 107-108, secondo cui «con l'affermazione costituzionale [del principio di equilibrio] la politica fiscale italiana è diventata più, e non meno, discrezionale a livello europeo, perché non esiste una metodologia unica con cui calcolare due grandezze rilevanti, e cioè l'*Output Gap*, da stimare come differenza fra il *prodotto interno potenziale*, anch'esso da stimare, e il *prodotto interno effettivo*. Il *Fiscal Compact*, sottoscritto con l'intenzione di fornire regole certe e automatiche, apre in realtà spazio per una maggiore discrezionalità politica, in cui la politica fiscale di ciascun paese è il risultato di una contrattazione in cui prevalgono i rapporti di forza e di alleanze fra gli Stati membri».

⁷⁴⁶ M.R.Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 172: «le esigenze di cambiamento interne allo scenario politico, affidando alle capacità di «governo» possedute dal contratto una crescente quantità di rapporti tra poteri pubblici e soggetti privati, riscrivono anche i rapporti tra diritto pubblico e diritto privato. (...) quando le finalità di governo attribuite al contratto travalicano la dimensione individualistica, inevitabilmente esse confliggono con le capacità normative. Il diritto come «promessa» voleva obbligare al mantenimento della stessa, imponendosi come una legge, sia pure una legge particolare e specifica, in quanto autoimposta».

⁷⁴⁷ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 15. La trasformazione del metodo decisionale è rilevata da M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, pp. 163-164, la quale evidenzia che «da una parte, i privati hanno avuto accesso diretto

Il che porta alla questione conseguente, relativa all'individuazione del *dominus* o dei *domini* della regola in base alla creazione dei criteri e degli *standards* seguiti per l'elaborazione delle grandezze numeriche. Il titolare di queste facoltà, nel caso in cui il vincolo giuridico quantitativo dovesse far assumere un carattere *normativo* all'indirizzo politico, sarebbe paradossalmente il titolare *sostanziale* della decisione di bilancio. Si pensi, infatti, al caso in cui gli indicatori dovessero condurre la *politica* a considerare di non avere scelta su una decisione.

Sembra potersi confermare, a prima vista, come l'introduzione dei vincoli *giuridico-numeric* inasprisca il conflitto tra legittimazione tecnica e legittimazione democratica «per la conquista dell'indirizzo politico»⁷⁴⁸, soprattutto se si ha riguardo alla diversità di valori, di cornici istituzionali e di geografie in cui si muovono la tecnica e la politica⁷⁴⁹.

Il problema è risalente e, in campo economico, la storia del rapporto tra diritto ed economia può essere sintetizzata come segue. Nell'Europa del dopoguerra, il diritto, da scienza che avrebbe dovuto *limitarsi a limitare* l'azione di governo, viene investito del ruolo (viene fatto oggetto della pretesa) di governare «tutte le

alla sfera della decisione pubblica, con conseguente caduta del profilo regolatore dello stato. Dall'altra, l'attrazione dei soggetti pubblici nella sfera della contrattazione segna la fine dell'epoca in cui, com'è stato notato, il diritto pubblico si era «sviluppato storicamente al di fuori della sfera contrattuale. Oggi si deve constatare che il modello del contratto è onnipresente nella retorica politica e giuridica, relativa alla maggior parte delle materie che tradizionalmente appartenevano al diritto pubblico». Il che, secondo A.Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G.Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, in *gruppodipisa.it*, p. 18, e, in *idem*, M.Della Morte, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in G.Grasso, *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 133 ss., inciderebbe in maniera negativa non solo sulla democrazia ma anche sulla formazione dell'indirizzo politico «sospingendo il Parlamento (ma in generale i Parlamenti nazionali degli stati membri) in un alveo in cui il suo ruolo diviene davvero marginale, per il più ratificatorio di decisioni prese in altra sede». E anzi avrebbe portato a ravvedere, secondo A.Ruggeri, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi delle leggi*, in *consultaonline.it*, 2014, p. 6, «una doppia torsione del modello costituzionale, per un verso assistendosi ad un vistoso squilibrio nei rapporti tra gli organi della direzione politica e, per un altro verso, ad una parimenti vistosa conduzione dei ruoli di questi ultimi e degli organi di garanzia».

⁷⁴⁸ F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 161 ss., afferma come «se l'economia è una scienza, la politica economica è un'arte, diceva Keynes. Ma scienza economica, come tutte le scienze del resto, non è neutrale rispetto alle ideologie, quindi volendo affrontare i rapporti tra politiche e teorie economiche, non si può non fare riferimento ai rapporti tra teorie economiche ed ideologie (...). Se la politica deve rifarsi alle teorie economiche per valutare gli effetti delle proprie decisioni, a posteriori i risultati devono corrispondere ad una coerenza tra politica e teoria che la sottende. Uno dei casi più evidenti di mancata presa in considerazione dei dettami della teoria è il caso dell'introduzione della moneta unica che non ha seguito, non sta seguendo e probabilmente farà fatica a seguire anche in futuro, le regole imposte da una teoria, che non è stata ancora smentita, e cioè la teoria delle Aree valutarie ottimali di Mundell».

⁷⁴⁹ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 18. Dello stesso avviso, anche M.Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G.Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, cit., p. 47, il quale conferma come il mercato, e le sue regole, diventino «fulcro di un sistema di pensiero che diventa tecnica di governo», anche se, al contrario, «specularmente, il ruolo della tecnica subisce una trasformazione, da confine della politica (ciò di fronte a cui la politica si deve arrestare) a strumento con cui il potere si legittima e si rafforza, eludendo i meccanismi della responsabilità». Il problema è ancor più delicato se si ha riguardo al fatto, come affermato da G.Guarino, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 13, che «ciò che ci si attende tuttavia dai politici, e a mezzo di essi dai tecnici, non è soltanto un governo efficiente, ma un governo che corrisponda al volere collettivo (...). Tutto ciò che avviene in una collettività si risolve in un vantaggio o in un danno per i suoi membri e richiede in una qualche forma (diretta o indiretta) una loro partecipazione (...). Ciò che importa è che alcun indirizzo di lungo periodo può compiutamente realizzarsi se manchi l'adesione della collettività, adesione che pertanto è essa stessa una condizione di efficienza».

relazioni sociali, comprese quelle socio-economiche⁷⁵⁰, facendo riferimento a un ampio insieme di valori sociali, economici, politici e culturali»⁷⁵¹.

In questo modo, la *conoscenza economica quantitativa* diventa strumento *ancillare* del governo democratico, sì da *servire* le scelte politiche, che rimangono *discrezionali*⁷⁵². È solo negli ultimi decenni che, però, i *numeri* hanno assunto un ruolo diverso e *tirannico*, «nel senso preciso della riduzione (se non eliminazione) delle scelte discrezionali mediante la pre-programmazione della conduzione e della direzione degli affari sociali con indicatori *quantitativi*, da identificare ed elaborare dalla conoscenza «scientifica» politicamente neutra»⁷⁵³. Ciò è dipeso, come è stato già evidenziato, dall'abbandono degli accordi di Bretton Woods e dalla successiva crisi della prima metà degli anni Settanta. Se, infatti, fino a quella data, il progetto europeo era fondato su una comunione di intenti sia economici che politici⁷⁵⁴, successivamente ai suddetti eventi gli Stati si trovarono impreparati ad affrontarne le conseguenze, a causa dell'assenza di una infrastruttura monetaria. Le necessità contingenti, richiedendo un *balzo* troppo veloce da un punto di vista politico, portarono alla scelta *frammentata*

⁷⁵⁰ A.Somma, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 189. A seguito dell'affermazione dell'industrializzazione, «il conflitto sociale (...) assieme all'inadeguatezza della mitica mano invisibile a evitare i fallimenti del mercato, portarono a richiedere un intervento dello Stato nell'ordine economico. Di qui l'invasione dello spazio un tempo riservato all'individuo, ovvero la valorizzazione della sfera economica in quanto sfera politica, punto di riferimento per elaborare una terza via tra il liberalismo classico e il socialismo: il primo fondato sulla convinzione che l'ordine proprietario fosse capace di autoregolarsi, il secondo votato al definitivo superamento dell'ordine proprietario. Fu questo il programma dell'ordoliberalismo, una dottrina che volle affermare il primato della politica sull'economia al fine di trasformare le leggi del mercato in leggi dello Stato, e dunque rendere il principio di concorrenza uno strumento adatto a dirigere i comportamenti dei consociati».

⁷⁵¹ A.J.Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 96

⁷⁵² A.J.Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 97-98. La scelta era sostenuta proprio dall'ordoliberalismo. Infatti, come ricorda A.Somma, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 192, «la costituzione economica era una «costituzione giuridica» e in quanto tale realizzava una condizione imprescindibile per l'edificazione dello Stato forte: il «primato della politica». Era cioè una «costituzione parziale», che la scienza giuridica era chiamata a mettere in sintonia con «la costituzione politica complessiva»: per «gettare un ponte tra la politica economica e la complessiva politica nazionale», esattamente come era opportuno fare rispetto ai novi stimoli provenienti da altri settori della conoscenza».

⁷⁵³ A.J.Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 97. D'altronde, come ha rilevato M.Duverger, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 42, il problema diventa evidente quando la *tecnica* diventa, per l'appunto, *tirannica*, nel senso di «forma oligarchica di potere che si alimenta prevalentemente della specializzazione e delle competenze tecniche del suo apparato burocratico». Ciò è avvenuto, come ha rilevato A.Mangia, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *forumcostituzionale.it*, 3 gennaio 2013, p. 17, perché «la scelta tecnico-burocratica – o presunta tale – si è progressivamente sostituita alla scelta politica e la logica della razionalità rispetto al valore politico (l'esigenza di controllo e governo del potere sociale che stava alla base delle diverse costituzioni economiche) ha ceduto il passo alla razionalità rispetto allo scopo (e cioè, di volta in volta, la concorrenza, l'equilibrio del mercato; la crescita economica perenne etc.). E ciò non perché concorrenza, crescita o mercato non siano, di per sé obiettivi politici; ma solo perché oggi vengono posti e presentati e posti come obiettivi *tout court*, da perseguire sempre e comunque, innanzi tutto perché cristallizzati nel diritto dei trattati e nelle sentenze della giurisprudenza comunitaria. Sicché la discussione politica non è più discussione sui modi per assicurare il conseguimento di certi obiettivi, prevalentemente di natura economica e perciò facilmente traducibili in parametri quantitativi: appunto ciò che si intendeva per razionalità rispetto allo scopo».

⁷⁵⁴ A.J.Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 98: «l'originale disegno dei Trattati corrispondeva al paradigma dell'*embedded liberalism* (liberalismo incorporato o integrato) in cui ogni sviluppo nel movimento di capitali (soprattutto finanziari) sarebbe dovuto avvenire “mano nella mano” con altrettanta integrazione politica».

di costruire un mercato unico, con una moneta unica, in assenza di un'unione di tipo politico⁷⁵⁵. Questa venne sostituita dallo strumentario tecnico *quantitativo* che avrebbe assicurato la *neutralità* di cui si pensava fosse naturale portatore.

Stante quanto sopra, l'abbandono del progetto di unificazione della politica economica e la nuova affermazione del linguaggio dei numeri, soprattutto a partire dal 2009, dunque, non rappresenta solo una involuzione del percorso iniziato a Maastricht, caratterizzato «da un crescente ricorso al lessico costituzionale nel diritto dell'Unione», ma indica anche un «processo di relativizzazione, se non di vera e propria retrocessione, dei diritti fondamentali»⁷⁵⁶. Inoltre, producendo effetti preoccupanti sul fronte delle garanzie democratiche, conduce all'esito di «imbrigliare l'esercizio delle funzioni di governo (...), segnando il passaggio ad uno stile di governo di tipo manageriale»⁷⁵⁷.

Se questo è vero – fino a un certo punto - per l'Unione europea, non sembra ancora possa affermarsi in ordine agli ordinamenti nazionali.

In particolare, la maggiore *confidenza* dell'ordinamento sovranazionale con i *numeri* può giustificarsi con il modello di distribuzione delle competenze delineato dai Trattati. A differenza di quanto accade per le democrazie costituzionali, essi, quando delegano l'esercizio del potere all'Unione europea, «non si limitano ad individuare i titoli delle materie, ma si spingono spesso a tracciare la direzione delle politiche sovranazionali», così che «l'esercizio delle competenze legislative da parte dell'Unione non [risulta] caratterizzato dalla stessa libertà dei fini riscontrabile nelle democrazie costituzionali, ma si svolge in spazi di discrezionalità politica più ridotti»⁷⁵⁸.

Ciò ricorda, infatti, una qualificazione *normativa* dell'indirizzo politico, qualora se ne possa ravvisare uno per l'Unione europea⁷⁵⁹. In ogni caso, in Europa - come dimostrano le norme sulla *governance* economica europea, con i dettagli relativi all'andamento dell'obiettivo di medio termine, al tasso di riduzione del debito pubblico o agli indicatori di equilibrio macroeconomico - ai numeri viene richiesto di «articolare ed accentuare la prescrittività delle decisioni di sistema codificate nei trattati, rivestendole al contempo di una patina di neutralità», essendo gli obiettivi predeterminati e da attuare attraverso l'approfondimento delle modalità tecniche di esecuzione⁷⁶⁰.

⁷⁵⁵ Si è visto che la scelta fu basata non sul Rapporto Werner, ma su quello Delors.

⁷⁵⁶ A.Morrone, *Teologia economica vs. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad.cost.*, XXXII, 2012, p. 829.

⁷⁵⁷ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 101-102

⁷⁵⁸ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 109 ss. L'A. prosegue chiarendo come «i Trattati, spesso con l'ausilio della Corte di giustizia, tracciano la direzione delle politiche, con la conseguenza che alla legislazione non resta che implementare obiettivi predefiniti, riempiendo gli spazi, precisando i principi, istituendo organi chiamati ad articolare le direttive politiche prefissate a livello sovra-legislativo»

⁷⁵⁹ *Contra*, R.Ibrido-N.Lupo, «*Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 13 ss. rilevano la «disconnessione democratica» che affliggerebbe l'Unione europea «non sarebbe uno ostacolo tanto alla configurazione di una forma di governo europea, quanto piuttosto all'isolamento dello studio delle forme di governo nazionali rispetto alle istituzioni europee e ai procedimenti decisionali per come disciplinati dai trattati (e viceversa)».

⁷⁶⁰ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 110-111.

Negli ordinamenti nazionali, invece, la situazione è diversa. Infatti, poiché la vita democratica è tipicamente caratterizzata dall'aver natura «compromissoria», l'uso dei numeri è finalisticamente indirizzato più alla *disciplina* della struttura, della composizione e del funzionamento degli organi costituzionali, che alla limitazione e direzione del potere politico. È l'*indeterminatezza*, infatti, che garantisce il libero esplicarsi del *naturale conflitto* che contraddistingue la dialettica all'interno del corpo politico⁷⁶¹.

Questo rimarrà vero almeno fin quando non si farà riferimento a «misurazioni, pesature e calcoli» per bilanciare gli interessi e per valutare la proporzionalità di una decisione, che implicano piuttosto l'utilizzo di «tecniche di argomentazione»⁷⁶². E dove c'è *argomentazione*, c'è *conflitto* di diversi interessi, tra i quali scegliere: insomma, c'è spazio per l'affermazione di un indirizzo politico.

Infatti, «in condizioni di fisiologico pluralismo politico e sociale, la scelta degli obiettivi politici e dei mezzi per il loro perseguimento è affidata agli organi titolari della funzione di indirizzo politico di maggioranza»⁷⁶³. I numeri, dunque, potendo «essere utilizzati come base conoscitiva suscettibile di una pluralità di valutazioni che, in linea di principio, possono ispirare tanto l'esercizio della funzione di governo quanto quella di opposizione», piuttosto che *determinare* l'indirizzo politico, «si limitano a contribuire ad una sua più razionale elaborazione»⁷⁶⁴.

In definitiva, anche se l'ordinamento europeo e quelli nazionali esprimono una diversa *confidenza* con le grandezze quantitative, esse, più che concretare un pregiudizio alla libertà delle istituzioni politiche, rappresentano più propriamente uno strumento per l'esercizio del relativo potere⁷⁶⁵.

3.3. Sulle condizionalità 'forti' (cenni)

Si è parlato di condizioni ordinarie. In condizioni *straordinarie*, l'ordinamento sovranazionale non prevede l'immediato ricorso a condizionalità *forti*. Infatti, qualora ricorrano circostanze *eccezionali*, lo Stato membro può discostarsi dai parametri, durante l'esplicarsi sia del braccio preventivo che di quello correttivo. Le circostanze eccezionali consistono o in un «evento inconsueto» che non sia dipeso dallo Stato (c.d. *unusual event clause*) o in una «grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione» (c.d. *general escape clause*). Le clausole, se applicate, consentono allo Stato membro di deviare, quanto all'andamento della spesa,

⁷⁶¹ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 105, precisa sul punto come «nel procedere all'istituzionalizzazione dei conflitti, le costituzioni democratiche ricorrono normalmente al linguaggio dei principi, introducendo così un secondo elemento di indeterminatezza nel discorso politico e giuridico da esse ospitato».

⁷⁶² M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 105. Un passo in avanti è stato fatto con l'introduzione degli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Infatti, come affermato dal MEF, in mef.gov.it, «inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsive delle azioni programmatiche del governo, la riforma della legge di Bilancio [l. n. 163 del 2016] pone il nostro paese all'avanguardia nell'introduzione degli aspetti del benessere dei cittadini che vanno "oltre il PIL" nei processi decisionali pubblici. L'Italia è il primo paese dell'Unione Europea e del G7 ad inserire obiettivi di benessere nella programmazione economica». Sugli indicatori, cfr. C.Bergonzini, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 2019.

⁷⁶³ E.Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., 1984.

⁷⁶⁴ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 106.

⁷⁶⁵ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 108-109.

dai parametri, rispetto al braccio preventivo, e di non subire la procedura per disavanzi pubblici eccessivi, rispetto al braccio correttivo.

Diversa è la situazione per i vincoli che comportano condizionamenti *forti*, che si attivano in caso di perdita di controllo sul debito pubblico, cioè nei casi di mancato rifinanziamento del debito, poco importa se nel caso di avvicinamento al *default* oppure nel caso di timore che esso avvenga⁷⁶⁶.

In questi casi, come è chiaro, un Paese, per quanto integralmente sovrano, è soggetto a pressioni del mercato talmente stringenti, da avere in buona sostanza due scelte: il *default* (Islanda) o la ricerca di un aiuto esterno (Grecia).

Anche in questo caso, i Paesi europei possono contare su mezzi di aiuto dell'Unione, ma a un costo, in termini di perdita di sovranità, molto più gravoso di quelli definiti sopra: è il caso del ricorso all'ESM (*European Stability Mechanism*) e delle forti condizionalità cui obbliga a sottostare⁷⁶⁷.

Le condizionalità possono appunto dirsi *forti* perché lo Stato bisognoso di assistenza finanziaria negozia non solo la decisione di bilancio in termini di pluriannualità, ma anche una serie di *policies* strutturali che si impegna ad attuare. Ciò, per ottenere i prestiti necessari ad evitare il *default*⁷⁶⁸.

Ma, v'è di più. Le condizionalità, a differenza delle condizioni, non obbligano lo Stato che vi si sottopone «soltanto ad un risultato, ma determinano anche le modalità attraverso le quali i risultati debbono essere raggiunti», comprimendo quasi del tutto la sovranità perché le decisioni sono assunte altrove⁷⁶⁹.

Da qui le critiche non solo della letteratura giuridica, ma anche di quella economica. Quest'ultima, in particolare, all'esito della nota questione greca, non ha rilevato, dall'applicazione delle condizionalità forti, effetti immediatamente positivi per la ripresa economica.

Indipendentemente dal dibattito, su cui non ci si può soffermare, occorre però ricordare, in termini di *decisione*, che l'ESM è un meccanismo *volontario*, cui uno Stato, seppur in ristrettezze finanziarie tali da rischiare il *default*, *decide*, appunto *volontariamente*, di ricorrere (è da ricordare il dibattito che in Italia infiammò l'opinione politica circa l'opportunità di ricorrere allo strumento e che, alla fine, portò alla rinuncia all'utilizzo dello strumento stesso).

La *volontarietà* dello strumento dimostra, però, l'assunto che una *sospensione* (si parla di sospensione perché il ricorso alle condizionalità forti, a sua volta derivante dalla scelta di partecipare a *programmi di salvataggio*,

⁷⁶⁶ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 158, ricorda i passaggi salienti del circolo finanziario negativo in cui un Paese può trovarsi, affermando come «in tali casi, lo Stato deve subire costi eccessivi per finanziarsi, la struttura di bilancio si indebolisce progressivamente, i titoli di Stato divengono oggetto di speculazione finanziaria, gli intermediari creditizi, che risentono direttamente del rischio-Paese, debbono pagare costi molto più elevati per finanziarsi di quanto debbano fare gli intermediari di altri Stati, e questo insieme di cose contribuisce ad avvitare la crisi economica».

⁷⁶⁷ Le condizioni a cui viene concesso l'aiuto finanziario sono calcolate in termini di riforme strutturali che, negoziate con la Commissione UE, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Centrale europea (la c.d. *Troika*) il Paese richiedente si impegna ed obbliga a implementare, in termini prestabiliti, in un *Memorandum of Understanding*. In senso critico, A.Baraggia, *Conditionality measures within the Euro Area Crisis: a challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge journal of international and Comparative Law*, 2015, pp. 268 ss.]

⁷⁶⁸ Infatti, con riguardo al bilancio, A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, 2019, p. 161, afferma come «è abbastanza scontato che questa sia sostanzialmente eterodiretta dagli accordi assunti in sede di stesura dei *memorandum of Understanding*. La determinazione dei saldi economici, e anche le modalità per raggiungere questi saldi, infatti, sono stabiliti nei *Memorandum of Understanding* che il Paese deve attuare. La legge di bilancio, e, a cascata, la legislazione ordinaria, divengono di fatto meramente attuative del MoU».

⁷⁶⁹ A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019.

non fa cedere sovranità ma *sospenderla* per la sua durata) della sovranità per il periodo di emergenza finanziaria non deriva tanto da un meccanismo automatico, bensì, precisamente e inequivocabilmente, da una *scelta* sulla sua attivazione. Insomma, deriva da un preciso indirizzo politico, formatosi in conseguenza della considerazione che, tra le altre alternative e per quel determinato decisore politico, la *sospensione* della sovranità sia, in quel contesto storico-istituzionale, la scelta migliore.

Questa sembra essere, a prima vista, la soluzione più semplice. Pensando all'Islanda e alla Grecia, non sembra altrettanto semplice argomentare in favore di una assenza di *coartazione* nell'aver percorso la scelta di una *negoziante* del merito della decisione di bilancio, con tutte le conseguenze sui diritti che esso cristallizza. Il che porta a dover approfondire la tematica dei vincoli extra-giuridici e, in particolare, del loro grado di influenza sulla decisione politica di bilancio.

L'individuazione di una coartazione, infatti, dovrebbe condurre a rendere obbligatoria una determinata decisione, facendo intravedere un *normativismo del fattuale*.

4. I vincoli extra-giuridici

Ai fini della decisione di bilancio, sono almeno tre i *fatti* che vi impattano negativamente, di cui uno può dirsi *contingente* e gli altri due *relazionali*, perché hanno conseguenze sulla relazione stessa del rapporto economia-diritto, arrivando financo a causare la prevalenza dell'una sull'altra.

Il primo *fatto* è l'emergenza o crisi finanziaria; gli altri due sono il mercato finanziario come sistema e l'esauribilità (o meno) delle risorse economiche. Occorre una premessa metodologica.

Se le crisi finanziarie e l'esauribilità delle risorse, come è stato riferito⁷⁷⁰, dipendessero dall'organizzazione istituzionale dell'Unione europea (indipendenza della politica monetaria sovranazionale vs. coordinamento politiche economiche nazionali), la crisi non potrebbe essere qualificata come *esogena*, cioè determinata dalla *natura delle cose*, prescindente cioè la decisione umana, ma esito di un assetto istituzionale a sua volta *deciso* e non *naturale*.

Infatti, se gli Stati membri fossero *padroni* della moneta, non avrebbero il problema del *quomodo* ripagare il debito. Questo sarebbe contratto con moneta, appunto, nazionale e controllato dalla politica (questo presuppone anche il venir meno del *divorzio* Banca d'Italia – Ministero Finanze), che opererebbe una preferenza per la gestione del debito, piuttosto che per l'inflazione che ne deriverebbe⁷⁷¹. Ciò, però, pone il problema della qualificazione della decisione preliminare e presupposta di quell'assetto: essa è stata indiscutibilmente *politica*. Questa avrebbe, si può dire, *sussunto* la teoria economica *mainstream* di quegli anni e l'avrebbe *giuridicizzata* creando l'attuale assetto economico-monetario dell'Unione europea.

Si perviene così a un *se si fosse fatta una scelta diversa, se oggi ci trovassimo in un altro punto*. Questo tipo di considerazioni implicano un argomentare che riporta a una mitologica *origine*, per cui occorrerebbe affermare – in senso ironico - che le prime scelte dell'uomo, se fatte diversamente, avrebbero mutato il corso

⁷⁷⁰ A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022

⁷⁷¹ A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014.

della storia: una lotta insomma tra la ricerca di un *ipotetico passato* o, tenuto fermo il presente, *la ricerca di soluzioni per il futuro*.

Se si può dare per assodato che l'ordinamento giuridico è una creazione umana, come lo è il mercato, tanto che, terminata la fase della *beatificazione* ultraterrena delle norme⁷⁷², si è aperta una 'crisi' che Santi Romano già dichiarava in atto agli inizi del '900⁷⁷³, il suddetto 'andare indietro' non fa che ampliare a dismisura la *normatività del fattuale*, perché quasi tutto il presente è esito (effetto) di un evento scatenato entro un assetto istituzionalizzato.

Allora, a livello metodologico, converrebbe dare per acquisiti certi *arrivi* culturali, istituzionali e normativi, che caratterizzano il presente, per verificare gli *avanzamenti*, le *deviazioni* (non in senso solo negativo), e andare oltre, facendo quello che il diritto deve fare: prescrivere, criticando e stabilizzando. Con il che non si vuole dire che, in caso di contesto ingiusto, non si possa ricorrere a soluzioni *extra ordinem* o, addirittura, *contra ordinem*. Si vuole solo intendere che lo stato di fatto, il *contesto*, va considerato così e com'è, storicizzando le scelte argomentative.

4.1. La crisi finanziaria come fattore esogeno

La crisi finanziaria è un fenomeno di instabilità finanziaria sia privata (USA 2008) che pubblica (Unione europea, 2010-2012), e differisce da una crisi economica, che è un calo del prodotto interno lordo, cioè degli scambi commerciali, della produzione e, conseguentemente, dell'occupazione, anche se le due tipologie possono essere correlate.

Si è visto che la crisi dei mutui *subprime* (privata) è stata il detonatore della crisi dell'eurozona (pubblica). Il passaggio dal privato al pubblico è avvenuto, semplificando, perché quando pervengono nei Paesi ingenti flussi di capitali, questi verranno dapprima utilizzati per beni significativamente produttivi, così da offrire alti rendimenti al mercato finanziario, che, a loro volta, invoglieranno il mercato a investire altre risorse. Questo è quello che è accaduto fino al 2008, soprattutto nei PIIGS. Quando, però, la liquidità del mercato finanziario

⁷⁷² Ricorda, G. della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, cit., 2016, p. 216, che anche in tempi più recenti, specie nei rapporti tra diritto ed economia, «non pochi economisti e alcuni giuristi coltivano il mito che esista un diritto «ottimale», cui tutti gli ordinamenti – a prescindere dal proprio grado di evoluzione – dovrebbero tendere. Ma questo è – appunto – un mito», perché «se il diritto deve senz'altro tener conto dell'efficienza, nel mercato e nell'allocazione della spesa pubblica, è altresì posto al servizio di altre istanze, quelle della giustizia e dell'equità, dando «voce» a singoli individui e gruppi realizza l'aspirazione ad essere compartecipi del proprio destino».

⁷⁷³ La crisi che dichiarava Santi Romano, insieme a Vittorio Emanuele Orlando, Arturo Carlo Jemolo e altri, come afferma S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 1 ss., è una delle tre «crisi dello Stato». La prima, appunto è «dovuta dalla penetrazione dello Stato, a seguito del suffragio universale di interessi organizzati (...) e causata dalla frammentazione dell'unità statale, sviluppo dell'associazionismo e dal pluralismo che penetrando nello Stato si contrapponeva a quest'ultimo». La seconda, verificatasi dopo il secondo conflitto mondiale, è stata «causata dall'espansione dei compiti statali e dalla conseguente tensione tra entrate e spese (cd. «crisi fiscale»); dunque dipendente dalla domanda sociale di servizi e dall'ampliamento dello Stato-Provvidenza o Welfare State; conseguenza principale è stata, dunque, la perdita della forza finanziaria». La terza ed ultima, a detta dell'autorevole dottrina, è «dovuta alla formazione di poteri pubblici ultrastatali, i quali condizionano gli Stati e ne diminuiscono la sovranità, a causa della globalizzazione economica e sociale». Le conseguenze, continua l'A., sono state le seguenti: «la prima lo ha pluralizzato, ampliandone, però, anche la sfera di attività. La seconda ha indebolito lo Stato, che deve sottomettersi al giudizio delle agenzie di rating, che ne giudicano la solvibilità, ma ne ha complessivamente rafforzato la capacità di gestione finanziaria (anche lo Stato, come una istituzione finanziaria, deve tener conto dei mercati). La terza ne ha ridotto la sovranità, ma ne ha esteso il raggio di azione».

non rende più profitti così ingenti da giustificare un continuo re-investimento, perché le possibilità di impiego diminuiscono, l'afflusso, secondo la teoria della razionalità economica, dovrebbe cessare naturalmente. Se, però, non cessa, i capitali finanziari verranno fatti convogliare nel settore bancario, ultimo baluardo di redditività, che li impiegherà per spese meno produttive, come gli investimenti immobiliari e i consumi che non genereranno reddito sufficiente a ripagare i capitali esteri affluiti, con il crollo del sistema bancario e la *necessità* per il settore pubblico di salvarlo in *deficit*. Se la ricerca di nuova liquidità per lo Stato è troppo costosa per gli interessi richiesti dal mercato oppure, nel peggiore dei casi, è impossibile per mancanza di sottoscrittori, si verificano rispettivamente l'instabilità finanziaria o il *default*.

Keynes aveva descritto quanto sopra con una serie di premesse teoriche. Innanzitutto, è *normale* che non sia nella natura dei mercati «compiere le migliori previsioni a lungo termine sul rendimento probabile di un investimento», non tanto perché *cinici*, quanto perché non sarebbe *razionale*⁷⁷⁴. I mercati, infatti, ragionano con la logica del *di più in minor tempo*, così che si può convenire con Keynes quando sostiene che essi, più che obbedire «alla logica dei rendimenti decrescenti», seguono la logica delle bolle speculative (cioè, la logica speculativa che conduce *necessariamente* all'esplosione delle bolle finanziarie). In questa visione, la responsabilità non può essere attribuita esclusivamente né al debitore, cui il denaro è stato prestato - per quanto sarebbe potuto essere maggiormente avveduto in relazione alle sue finanze - né ai creditori, che hanno offerto quel denaro senza valutare adeguatamente la situazione finanziaria del debitore. Ciò, perché il debitore, piuttosto che valutare le proprie capacità di rimborso, seguirà il desiderio di consumo, mentre il creditore, piuttosto che valutare il rischio *aprioristicamente*, seguirà il desiderio di guadagno. Insomma, contrariamente alla teoria economica *mainstream*, l'uomo non è razionale⁷⁷⁵.

Queste considerazioni complicano la possibilità di formulare regole atte a scongiurare il fallimento del mercato finanziario.

Nella visione keynesiana, esistono due modi per lo Stato di affrontare queste dinamiche: *a posteriori*, con politiche anticicliche, e, *a priori*, con la funzione stabilizzatrice del debito pubblico. Se, da un lato, le politiche espansive offrono sostegno all'economia nelle fasi sfavorevoli, dall'altro, le politiche restrittive consentono di accumulare ricchezza nelle fasi favorevoli⁷⁷⁶.

Invece, la funzione stabilizzatrice del debito pubblico si attua attraverso la gestione del debito che offre rendimenti ai soggetti più avversi al rischio di volatilità finanziaria tipico dei mercati.

In altre parole, se una quantità di risparmio viene sottratta all'instabilità speculativa della finanza privata, creatrice naturale di bolle, per essere utilizzata a fini redistributivi, un'altra parte (gli interessi) alimenta il mercato finanziario, senza il quale non vi sarebbe liquidità in circolo per sorreggere l'economia⁷⁷⁷.

⁷⁷⁴ A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 11 gennaio 2012, pp. 8-9.

⁷⁷⁵ A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit., 2012, p. 9.

⁷⁷⁶ Da qui, l'affermazione di prima circa la mancata occasione per l'Italia degli anni Cinquanta e Sessanta di accumulare risorse per non essere impreparata alla crisi della prima metà degli anni Settanta.

⁷⁷⁷ A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit., 2012, pp. 8 ss. Si veda, da ult. anche F. Saitto, *Proprietà* (voce), in C. Caruso-C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 267, il quale ha modo di affermare come, proprio per fini redistributivi, «la proprietà privata (...) lungi da essere soggetta a forme di funzionalizzazione in senso stretto, è inevitabilmente chiamata a fare sistema con gli interessi della collettività per

Dunque, la differenza tra questa teoria e quella *mainstream* è, nella sostanza, riconducibile alla razionalità o meno degli agenti economici e, dunque, alla prevedibilità o meno del comportamento economico. Non potendosi qui indugiare oltre sulla differenza appena accennata, si può trarre la conclusione che, come verrà specificato nel prosieguo, ogni scienza, anche quella giuridica, deve avere, come presupposto, l'*indeterminatezza* dell'agire umano.

Dunque, la crisi sarebbe, a seconda di come la si guardi, *effetto naturale* di un sistema di regolamentazione attraverso il quale lo Stato disciplina il mercato finanziario o *effetto imprevisto e imprevedibile* che agisce contro quel sistema.

L'esogeneità o meno della crisi finanziaria dipende dalle premesse metodologiche con cui si approccia il problema. Per le teorie keynesiane le crisi sono un effetto del sistema, causato dall'irrazionalità dell'agente economico, il che giustifica le politiche anticicliche. Per le teorie *omodosse*⁷⁷⁸ il ciclo economico non sarebbe la manifestazione della naturale instabilità del sistema, ma la risposta a *shock* esogeni, perché il sistema sarebbe efficiente e perfettamente compatibile con l'equilibrio degli agenti «economici», facendo cadere la ragion d'essere stessa delle politiche anticicliche.

Non potendo, dunque, qualificare con certezza la crisi finanziaria come endogena o esogena, si può decidere consapevolmente di inserire la crisi all'interno dei fattori esogeni, perché, comunque, la funzione stabilizzatrice del diritto può agire, dinnanzi a un'emergenza imprevista, solo *a posteriori*, pur dovendo naturalmente agire *aprioristicamente* per tentare di evitarla con maggiori controlli al sistema.

Questa funzione stabilizzatrice del diritto deve tenere conto del *popolo del mercato* e delle sue dinamiche⁷⁷⁹. Queste, infatti, riposano su sistemi tendenzialmente autoregolativi, non potendo lo Stato pretendere di disciplinare la libera iniziativa economica, tanto da *incatenare* i comportamenti economici e dunque produttivi⁷⁸⁰. È infatti grazie a questi comportamenti economici che si crea reddito e, con esso, le entrate tributarie dello Stato.

4.2. Il mercato e le sue dinamiche

Il problema delle teorie sui rapporti tra mercato (privato) e Stato (pubblico) apparirebbe essere relativo all'inserimento delle due istituzioni all'interno di un ragionamento dicotomico tra autoregolazione ed

costruire un equilibrio tra libertà ed eguaglianza, essendo in questa prospettiva dinamica necessaria premessa dei processi di redistribuzione della ricchezza necessari per correggere gli esiti allocativi del mercato».

⁷⁷⁸ A.Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit., 2012, p. 5, raggruppa con questa aggettivazione, sia la teoria neo-classica o *mainstream*, sia quella che i giornali definiscono liberiste, sia quella che gli storici del pensiero definiscono marginalista. L.Antonini, *i vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in id., (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016, p. 15, evidenzia che la convergenza della costruzione economica europea a queste teorie «non deve sorprendere oltre misura perché, a differenza di altre teorie, forniva una coerente cornice ideologica all'operazione volta a creare un'unione monetaria, speculare al mercato comune, in assenza però di quell'unione politica che sarebbe stata ineludibile per creare un'unione fiscale e finanziaria».

⁷⁷⁹ F.Saitto, *Proprietà* (voce), cit., 2021, p. 267, che afferma come «la proprietà privata, che sicuramente si atteggia a premessa del modo di produzione capitalistico, nei contesti di democrazia pluralistica assume anche un rilievo per la comunità di riferimento, essendo fondamentale per la produzione di nuova ricchezza che possa poi essere in parte redistribuita».

⁷⁸⁰ D.Sicliari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010

eteronormazione⁷⁸¹. Entrambe, invece, vanno incluse in un ambito più ampio di *sussunzione per legem*, come metodo per collegare Stato e società che dovrebbe realizzare una «una opportuna sintesi fra spontaneità delle regole degli associati, autorità della legge ed effettività dell'ordinamento»⁷⁸².

È condivisibile, da questo punto di vista, quanto scritto da Pitruzzella circa la compresenza di due *sovranità*, che poi sono un'unica sovranità in vesti diverse: la *sovranità dei mercati* e la *sovranità dei popoli*⁷⁸³. Quando lo Stato è passato dall'essere *fiscale* all'essere *debitore*⁷⁸⁴, è stato costretto a «supportare una responsabilità nei confronti di due *constituencies* divise e spesso confliggenti. Se i due ambienti (statale ed economico; pubblico e privato) hanno logiche di funzionamento diverse e confliggenti - perché esprimono fini, logiche e pensieri organizzativi dicotomici - superare il conflitto diventa per lo Stato un problema primario, *in primis* per continuare ad assicurare i diritti al popolo. Il che, ed è questo il secondo problema, è possibile attraverso il reperimento di risorse finanziarie dal *popolo del mercato*, che, a differenza del primo - che gode dei diritti politici che consentono la circuitazione democratica - esercita un'enorme pressione attraverso la logica dei *tassi di interesse*.

Questa pressione deflagra proprio nella decisione di bilancio e, per contenerla, si è previsto il vincolo esterno procedurale - prima, auto-imposto con il DPEF (ora, DEF) e, poi, negoziato con l'Unione europea - attraverso un meccanismo in grado di garantire, assicurare e tranquillizzare i mercati circa la sostenibilità del debito pubblico⁷⁸⁵.

Dunque, la soluzione al problema della conflittualità connaturata alla dialettica tra autoregolamentazione e normazione pubblica, diventa la chiave di volta della stabilizzazione del sistema.

⁷⁸¹ Oltre a questo rapporto dicotomico, sul profilo dell'indirizzo politico agisce direttamente l'avvertita incapacità del diritto di regolare alcuni settori. Ne è dimostrazione l'articolo di E. Dal Maso, *Lemanik, il rischio subprime negli Usa vale metà del Pil ed è in mano a fondi comuni e pensione*, in *milanofinanza.it*, che, raccogliendo l'intervista a Maurizio Novelli, gestore di Lemanik, un fondo di investimento particolarmente conosciuto, afferma come «le Banche centrali tendono a monitorare i rischi di sistema limitandosi a guardare nei bilanci delle banche, anche se prima del 2008 non facevano neppure quello. Attualmente però, i principali rischi di sistema non sono più nelle banche ma nello *Shadow Banking System*, quella parte di mercato finanziario che comprende fondi comuni, *Private Equity*, fondi pensione, *Private Credit*, Spac, criptovalute», perché essendo quest'ultimo un mercato non regolato, non viene valutato nel tentativo di prevedere una crisi del sistema privato. Infatti, continua la giornalista, «tutto il credito che finanzia questi settori del mercato "è di tipo speculativo. Coloro che cercano di monitorare il rischio di sistema guardando agli spreads e ai livelli di default sul comparto High Yield non possono capire cosa sta accadendo veramente nel segmento non regolamentato del mercato", sottolinea il gestore di Lemanik, perché il vero rischio di sistema sfugge ad ogni controllo».

⁷⁸² D. Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010

⁷⁸³ G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisione di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 3

⁷⁸⁴ F. Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, cit., 2017

⁷⁸⁵ M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 189, secondo cui «i vari processi di *governance*, che si svolgono sia a livello locale e nazionale, sia a livello internazionale, funzion[a]no per le democrazie nazionali come specie di «succursali», che operano per supplire alle esigenze, carenze e rigidità più significative che affliggono il quadro democratico tradizionale, di stampo essenzialmente rappresentativo. (...) lascia inalterato il consueto allestimento delle istituzioni rappresentative, ma, introducendo modalità e soggetti con queste incompatibili, contribuisce a eroderle o svuotarle significativamente. Da un lato, essa prevede criteri e misure diverse dalla decisione pubblica di tipo rappresentativo, dall'altro, arricchisce il repertorio delle prestazioni democratiche, introducendo anche nel linguaggio democratico termini e connotazioni che nel passato erano inesistenti o meno presenti». Ciò per concludere che, p. 190, «la *governance* non è dunque estranea al meccanismo democratico perché, nel bene o nel male, si integra strettamente con esso, predisponendo delle prolunghe ad hoc, che permettono di estenderne le valenze, gli ambiti di operatività e i criteri di legittimazione».

Questa stabilizzazione sembra opera molto complessa. Non si può procedere facendo prevalere l'una sull'altra, perché si creerebbero disequilibri. Non si può procedere neanche con la cooperazione tra le due, perché la complementarità ha prodotto esiti poco soddisfacenti.

Infatti, in quest'ultimo caso, l'autoregolamentazione autorizzata da principi generali normativi può esitare effetti confliggenti nel tempo e nello spazio «tanto più quando i sottosistemi regolamentari sottintendono etiche diverse e contrastanti»⁷⁸⁶. Al contrario, anche la funzione di sintesi di interessi particolari particolarmente confliggenti, da parte del decisore pubblico, può condurre a esiti che negano la funzione che le è propria: quella di essere un ordinamento generale, sintesi di ordinamenti particolari.

L'ultimo problema, da questo punto di vista, è che non può certo riconoscersi all'autoregolamentazione la legittimazione e l'efficacia tipiche della legge, ove la giuridicità della norma deriva o dal consenso del destinatario di volersene avvalere oppure dai sistemi di rappresentanza che quelle qualità le attribuiscono⁷⁸⁷.

Allora, è attraverso un modello *sussuntivo*, giustificato da una versione *aperta* del principio di sussidiarietà *ex art. 118, ult. comma, Cost.*⁷⁸⁸, che può raggiungersi, «mediante il dispiegamento di regole di compatibilità che agiscono sul piano della cooperazione», una sintesi dei conflitti tra diversi ordinamenti privati, nonché quelli tra ordinamenti pubblici e privati.

Così, lo Stato, da istituzione sovraordinata, in quanto esercente la sovranità, rispetto alle altre istituzioni, grandi e piccole, collettive e individuali, stabilizzerebbe il pluralismo giuridico che è, per esito della globalizzazione, *instabile*⁷⁸⁹.

Inoltre, questo metodo garantirebbe l'assorbimento di regole, anche tecniche, senza rinunciare né alla certezza del diritto né al principio di legalità sostanziale, perché *adatterebbe* il sistema normativo rispetto a materie così tecniche da essere oscure a coloro che non ne siano effettivamente esperti⁷⁹⁰.

⁷⁸⁶ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010. Così, secondo R.Bifulco, *Introduzione*, in F.Angelini-M.Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene, 2012, p. 2, se «apparentemente, per la più accentuata strumentalità nei confronti dei mercati finanziari, ad essere chiamati in gioco sono gli arnesi tradizionali del diritto privato (nelle sue articolazioni del diritto commerciale, societario, bancario, dei mercati finanziari ecc.); in realtà, il grande imputato è il diritto pubblico e, in particolare, il diritto costituzionale», soprattutto perché lo Stato, e il suo diritto, è volto a garantire i valori costituzionali della comunità.

⁷⁸⁷ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, pp. 30-31, sul punto afferma ed evidenzia come sia «questa una mera applicazione del principio secondo cui la produzione di effetti giuridici nella sfera di un soggetto deve essere direttamente o indirettamente riconducibile ad una qualche forma di partecipazione o di espressione di consenso da parte di questo. Non sarebbe possibile che regole prodotte da gruppi sociali particolari divengano regole generali senza risultare conformi a procedure democratiche, consistendo in ciò il problema della legittimazione dell'autoregolamentazione a divenire disciplina generale»

⁷⁸⁸ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 32, evidenzia come possa dirsi *aperto* un principio di sussidiarietà di tipo *relazionale*, come principio che possa regolare il «formarsi della giuridicità nelle relazioni tra soggetti o corpi di diversa matrice sociale. In quest'ottica è invece proprio lo Stato che, mediante l'esercizio della propria sovranità e mediante l'utilizzo della formula della sussidiarietà, garantisce il pluralismo giuridico provvedendo a comporre, con lo strumento legislativo, gli interessi contrapposti dei vari gruppi sociali».

⁷⁸⁹ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 33, infatti, evidenzia come «tale modello, sotto il profilo dell'ordinamento delle fonti in sistema, esprime la propria capacità di sintesi in quanto riduce ad una sola fonte – quella statale – una serie di regole prodotte da una serie di molteplici fonti: differenziandosi in ciò, pertanto, dal modello del diritto comune, in cui gli ordinamenti locali e speciali (...) coesistevano con il diritto principesco e regio, ma non ne erano sussunti».

⁷⁹⁰ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 34

L'indirizzo politico di bilancio, se inteso in modo *sussuntivo*, potrebbe inoltre spiegare delle dinamiche, quantomeno dal punto di vista economico, troppo spesso trattate in modo frammentato, portando ad unità il fenomeno economico e gli equilibri che faticosamente nella sua evoluzione sono stati rintracciati, come il vincolo *esterno*⁷⁹¹.

4.3. L'esauribilità (o meno) delle risorse finanziarie

I vincoli finanziari alla produzione normativa sarebbero ancora giustificati dall'*esogeneità* dell'esauribilità delle risorse finanziarie, che costituisce il presupposto del principio della tutela delle generazioni future.

Non è il caso, in questa sede, di operare una critica di un modello economico, piuttosto che un altro. Il presupposto è l'adesione a quello che comunemente viene accettato, per provare ad affermare altro.

Questo modello considera che il mercato finanziario provveda, nella sua *naturale* spontaneità, a punire i comportamenti finanziariamente irresponsabili e a premiare, con una disponibilità di risorse monetarie a interessi più bassi, quelli responsabili. Ciò, sul presupposto che il mercato finanziario, senza interventi così pervasivi del decisore pubblico, sarebbe in grado di apportare benefici in termini di sostenibilità del debito pubblico.

Il mercato finanziario (privato), però, poggia su una costruzione giuridica che, se oggi può dirsi *restrittiva*, un domani (come alternativa) potrebbe divenire *permissiva*. Questo essere costruito su una regolamentazione giuridica, impedirebbe di ritenere che esso possa produrre *effetti vincolanti* sulla produzione normativa⁷⁹². Il che, in altre parole, significherebbe che - operando la finanza privata in un ambiente regolato giuridicamente e pur potendo i titolari di ingenti risorse influire sui governi per ottenere regolamentazioni migliorative di quell'ambiente - non è il mercato finanziario a influenzare la normazione, «ma una certa visione egemone presso la classe governante, tradotta in indirizzo politico»⁷⁹³. L'esauribilità delle risorse finanziarie non sarebbe dunque *fattore esogeno* di condizionamento, bensì una conseguenza della struttura istituzionale attualmente in vigore.

Si deve, seppur sinteticamente, accennare alla questione. Una certa letteratura economica degli anni Ottanta, nel proporre diversi metodi di *cosa* (debito pubblico nel breve, medio o lungo periodo) e di *come* (le diverse variabili di misurazione) misurare, nel teorizzare l'esauribilità delle risorse finanziarie⁷⁹⁴ si è fatta ispirare dall'economia ambientale.

Le suggestioni metaforiche hanno condotto a teorizzare una *soglia* di utilizzo delle risorse finanziarie; una qualificazione *nefasta* del debito, come un agente inquinante, e modelli interpretativi intertemporali di tipo intergenerazionale.

⁷⁹¹ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 36, rileva come sia «constatazione diffusa che nell'attuale momento storico, forse più che in altri, si avverte la cesura fra la realtà economica e sociale e la decisione politica: l'una sfera che vive di regole private proprie, l'altra che non riesce a tenere il passo con le evoluzioni e le esigenze sempre rinnovate della prima».

⁷⁹² A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022, p. 795.

⁷⁹³ A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022, p. 794.

⁷⁹⁴ L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 2021, pp. 98 ss.

Il problema è che, alla qualificazione, non ha fatto seguito una teoria che confermasse o aiutasse a prevedere *quel* limite, oltre il quale il debito diventa negativo, stante l'incertezza che circonda i fattori che lo influenzano, le relazioni dirette o indirette tra questi fattori e le percezioni e le reazioni dei mercati.

Al contrario, un'altra dottrina⁷⁹⁵ ritiene inesatto comparare la *moneta* a una risorsa naturale. La *moneta*, infatti, sarebbe divenuta esauribile a causa del divorzio del 1981 tra Banca d'Italia e Tesoro, che ha separato politica economica e politica monetaria, sul presupposto che l'iniquità dell'inflazione creata dalla svalutazione del valore del denaro, non risolvendo peraltro interamente una crisi finanziaria, fu considerata (ed è considerata tuttora) un male peggiore di un avvitamento economico. Dunque, anche la decisione della separazione è una *scelta* politica che viene attualmente confermata dall'indipendenza della BCE. Si può criticare o meno questa scelta ma, fin quando rimane vigente, deve essere assunta come un fattore strutturale su cui ragionare.

Ciò che importa rilevare è che l'esauribilità finanziaria non è un fattore *esogeno* in senso assoluto.

L'unico fattore *esogeno* in senso assoluto che può trovarsi è la crisi economica, che, a differenza di quella finanziaria, si è detto essere relativa a un calo del PIL, della produzione nazionale, che, a sua volta, riduce le entrate tributarie quanto basta per scatenare due ordini di dinamiche: da un lato, la necessità, per finanziare le attività correnti, di contrarre, aumentandolo, altro debito pubblico e, dall'altro, cosa che ha in comune con la crisi finanziaria, di renderlo meno sostenibile, sì da spingere i mercati a deprezzare il valore Paese e far aumentare i tassi di interesse, rendendolo di fatto non sostenibile.

Ma, se si ragionasse ancora a ritroso, ci si avvedrebbe che, anche il sistema produttivo di un Paese, poggia su una struttura giuridica che - più o meno, meglio o peggio - agevola la produzione economica nazionale, con buona pace di coloro che nell'esogeneità vedono un fatto capace di imporsi normativamente sulla decisione politica.

5. La 'sussunzione politica' dell'ordine sociale nell'ordinamento giuridico

Considerare una crisi finanziaria un fattore esogeno o endogeno a un sistema creato dal diritto porta a distinguere un *fatto* da un *fatto giuridicizzato* o *normativizzato*. Non ci si aspetta di risolvere di certo il problema in questo lavoro, ma la risposta a questa domanda (che per verità non è ancora disponibile) darebbe soluzione al *normativismo* o meno dell'indirizzo politico, con la conseguenza, già avvertita⁷⁹⁶, di espandere senza misura o costringere in confini ben delineati la scienza giuspubblicistica.

Potrebbe trovarsi una soluzione *rassicurante*, anche se non *oggettiva*, nella *diversità* e nel *dinamismo* connaturato alla «visione del mondo»⁷⁹⁷. Posto che questa muta, non solo al mutare del soggetto che avanza nella scienza, ma anche delle dinamiche sociali - le quali, a loro volta, *corrono* più velocemente delle scienze che le studiano - si arriva pervicacemente alla solita scelta di fondo⁷⁹⁸: separare ordinamento giuridico e

⁷⁹⁵ Da ult. A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022

⁷⁹⁶ M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985

⁷⁹⁷ G.Di Nardi, *Indeterminatezza ed esogeneità*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Anno 30, nn. 9/12, 1979, conferma come «dalla visione del mondo» possa trarsi l'opinabilità metodologica, perché detta visione rimane «implicita nella struttura di una teoria», pur nella «correttezza delle sequenze logiche costitutive di ogni costruzione mentale».

⁷⁹⁸ Anche l'economia sconta la stessa scelta. Come affermato da F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e*

ordinamento sociale o considerarli intrinsecamente collegati, facendo della *separatezza* un mero costrutto classificatorio per spiegarne le diverse velocità espansive.

Si tratta insomma non tanto di scegliere tra una teoria scientifica *inclusivista*⁷⁹⁹ o *separatista*⁸⁰⁰ di fatto e norme, ma di analizzare alla radice il problema classificatorio, già dibattuto – pur essendo argomento particolarmente scivoloso – sulla base di una *consapevolezza di diversità* di visioni del mondo⁸⁰¹, tentando di eliminare, quanto più è possibile, la *soggettività* di giudizio.

Si tratta, in definitiva, di individuare un criterio unificante nella diversità di vedute, che poi è quello che tenta di fare la scienza giuridica quando classifica. E, allora, basterebbe accettare, come sembra aver fatto la scienza economica, che il diritto sia una costruzione umana; che i presupposti, come gli esiti, del diritto sono incerti e decisi aprioristicamente dall'operatore del diritto, con la differenza di non poco conto che il diritto, una volta *positum*, è capace di una prescrittività sconosciuta alle altre scienze.

Allora, partire dal presupposto ben noto alla disciplina giuridica – e ben discusso e argomentato da altre discipline, *in primis* la filosofia del diritto dei giuristi⁸⁰² - della *sussunzione* per trovarne un appiglio più generale sull'attività più tecnica del diritto⁸⁰³ potrebbe essere una soluzione che vale la pena vagliare, almeno in questa sede.

5.1. La sussunzione legislativa e la politica economica

Seppur la sussunzione giuridica trova nell'attività interpretativa la sua nascita e la sua critica, il concetto - se inteso come procedimento che parte da considerazioni di ordine politico, cui si oppongono (conflitto) fatti, istituzioni e, tra esse, strutture giuridiche positivizzate, dalle quali si possono estrapolare argomenti *a contrario* sulla validità o meno di una decisione e sull'impatto che essa può o non può avere sui diritti presi in considerazione - può di certo essere utile a spiegare l'indirizzo politico.

Il modello della sussunzione⁸⁰⁴ «potrebbe essere interpretato come una risposta tecnica allo scollamento fra istituzioni e società, alla crisi dello Stato e alla crisi della legge quale strumento principe di espressione della

giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 160, «la modernità ha portato a distinguere filosofia da economia. Se la filosofia studia i fini, la scienza economica studia i mezzi ovvero gli strumenti per realizzare le finalità dell'individuo e della società. Se i fini sono il bene comune e questo è ben definito dalla sintesi politica, il dibattito si apre sugli strumenti da usare per realizzarlo».

⁷⁹⁹ da ult. A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022

⁸⁰⁰ da ult. R. Bin, *Normatività del fattuale*, cit., 2021

⁸⁰¹ M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, pp. 175 ss. evidenzia come sia stata incoraggiata «dall'affermazione di una visione economica del mondo (...) la contrattualizzazione (...) intesa come la tendenza a sottoporre a un regime contrattuale dei rapporti che in precedenza erano regolati dalla legge». L'A. prosegue affermando come siano i processi di *governance* a mettere in risalto questo processo e come così «lo stato diventa un soggetto negoziatore sia al suo interno, sia nella sfera internazionale».

⁸⁰² M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985

⁸⁰³ Si è consapevoli che la teoria che si sta presentando ha una sua certa, si pensa, validità logica, per una materia in cui due scienze, paritariamente tecniche, ma con diversità di valore prescrittivo, devono sicuramente confrontarsi, per quanto il diritto, poi, debba sussumere gli arrivi dell'economia per trarne un vantaggio alla realizzazione dell'interesse pubblico. Pertanto, la teoria andrebbe validata per tutti gli altri aspetti non propriamente tecnici.

⁸⁰⁴ Non di sussunzione parla, ma di «contrattualizzazione» attraverso i processi di *governance* discute M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 217, concludendo però in senso non dissimile e dimostrando l'esigenza di *classificare* il fenomeno della necessità di traduzione (e negoziazione) dei rapporti tra ordine sociale (economico per cui è più evidente questa necessità) e ordinamento giuridico. L'A. afferma che «gli esiti del rapporto tra *governance* e democrazia appaiono controversi e ancora soggetti a possibili evoluzioni. Da una parte la *governance*, attraverso le sue

sovranità statale», evitando contestualmente «il rischio – pure ricorrente – che le norme dell’ordinamento positivo possano essere sì valide, ma non efficaci, in quanto non effettivamente applicate e osservate dai destinatari delle stesse», senza ricorrere agli eccessi del giusrealismo che fa prevalere l’efficacia sulla validità⁸⁰⁵.

Si parta da un presupposto linguistico. Per sussunzione, in questo lavoro, si intenderà quello che è il suo significato nella logica formale e cioè «l’atto e il procedimento del sussumere, cioè del ricondurre un concetto nell’ambito di quello nella cui estensione esso è compreso» [Treccani]. In altre parole, si prende in prestito dall’*ars interpretandi*, quantomeno per la sfera della decisione di bilancio, la tecnica mediante la quale un dato dell’esperienza o della prassi è ricompreso all’interno di una previsione generale teoretica, sì da dare corpo all’ipotesi e farne derivare effetti giuridici.

Si partirà dalle premesse metodologiche che hanno condotto a formulare una teoria di questo genere, seppur non nuova nel panorama giuridico, per poi vagliare la teoria nella parte dedicata alla eventuale nuova definizione di indirizzo politico *sussuntivo*.

Le premesse, si diceva, comportano una scelta di campo: l’adesione alla teoria neo-istituzionalista di matrice filosofica e sociologica, una cui specificazione, particolarmente interessante, si rintraccia nell’attribuzione di carattere *riflessivo* all’ordinamento giuridico. Sono scelte di campo, perché in un ambito così dibattuto, ad un certo punto, è richiesto di ricorrere ad alcuni punti fermi, senza i quali, pur lasciando intendere a quale dottrina fondamentale si aderisca, il discorso non avrebbe senso logico-giuridico.

5.2. Il neo-istituzionalismo (cenni)

L’analisi istituzionistica conferma la validità del metodo *sussuntivo* proposto, intendendo «lo sviluppo di un sistema sociale come il risultato dell’operare di una pluralità di istituzioni di carattere prevalentemente “economico” e “sociale”, unite da una rete di relazioni che connettono l’economia alla società»⁸⁰⁶.

È noto chi siano i primi teorici dell’istituzionalismo: il francese Maurice Hauriou e l’italiano Santi Romano. La loro teorica differiva dal chiudere, il primo, il concetto di ordinamento entro lo Stato, e dall’aprire, il

istituzioni giuridiche, così aperte e disponibili a recepire voci e apporti sociali, sembra configurare l’abbandono della «illuministica sfiducia verso il sociale» e realizzare la speranza di «un autentico pluralismo giuridico con i privati protagonisti attivi dell’organizzazione giuridica» [Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, p. 123]. Dall’altra, nulla come la *governance* finisce per fare della partecipazione «un mezzo di governo» [Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, p. 324]: allora, il tramonto della *ratio* legislativa che si delinea con la *governance* finisce per apparire un’opera di continuo allestimento di cavalli di Troia per ammettere interessi particolaristici e pressioni di natura economica più o meno forti direttamente nel salotto della democrazia, con ovvi effetti distorsivi sulla sua *ratio* egualitaria».

⁸⁰⁵ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, pp. 34-35. Dello stesso avviso, M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, pp. 216-217, secondo cui, seppur riferendosi alla «contrattualizzazione» dei rapporti tra pubblico e privato, afferma che «i processi di *governance* e la dimensione partecipativa che è a loro coesistente, corrispondono a continue occasioni di dialogo e di interazione tra soggetti privati e soggetti pubblici, lungo le quali una parte di quel lavoro di giustificazione può essere fatto. Tutta la pratica e la retorica della *good governance* e della «partecipazione» dei privati fanno parte di quel lavoro. E la democrazia, anche servendosi di questa stampella, prova a rispondere al sogno di una politica che sappia essere a misura delle diverse situazioni, invece di rifugiarsi in astrazioni lontane dalla sensibilità attuale».

⁸⁰⁶ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 36, in rif. a C.Guarino, *L’uomo-istituzione*, 2005, 134, 143 e La Torre, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Roma-Bari, 1999. Peraltro, si legga per la filosofia del diritto dei filosofi, R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021.

secondo, il concetto di ordinamento giuridico al di là di esso. Nel suo capolavoro sull'ordinamento giuridico, Santi Romano, pur prendendo spunto dal primo quanto alla distinzione tra istituzioni-persona e istituzioni-cose - con le seconde fuori dalle dinamiche statuali - rovescia il rapporto tra Stato e diritto: questo, infatti, sarebbe indipendente dal primo, mentre lo Stato è impossibile da definire senza il diritto, di fatto espandendone la sfera⁸⁰⁷.

Questa espansione era considerata necessaria per consentire allo Stato in crisi, come dichiarato nella famosissima prolusione del 1909, di affrontare la complessità della contemporaneità. Una complessità che veniva rintracciata non solo in istituzioni propriamente legali, ma anche in istituzioni sia *extra legem*, che, addirittura, *contra legem*. Esse, infatti, lungi dall'aver preclusa la possibilità di creare diritto, detengono una forza tale da consentirlo⁸⁰⁸.

La teoria neo-istituzionalistica, innescata dall'incrinarsi della sovranità⁸⁰⁹ e tenendo conto di una rinnovata analisi delle dinamiche all'interno della società, potrebbe spiegare come risolvere le rigidità che affliggono i rapporti tra le istituzioni sovraordinate, come lo Stato, e quelle sotto-ordinate, compresi gli enti locali.

Governare, infatti, le trasformazioni in corso significherà, piuttosto che «limitarsi a consolidare i poteri esistenti», dare «voce ai conflitti sociali che la crisi ha ulteriormente acuito, in una connessione insolubile con i lessici dell'economia e del diritto»⁸¹⁰. Ciò, senza però cadere nel diritto dell'*emergenza* e della *crisi*, cioè un diritto particolaristico frutto della soluzione di affari esclusivamente correnti⁸¹¹.

In particolare, occorre trovare un *medium*⁸¹². Se le norme giuridiche irrigidissero eccessivamente le dinamiche delle istituzioni che sono sottoposte ad esse, pur essendo dotate di un proprio margine autoregolativo, «la

⁸⁰⁷ Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, a cura e con un testo di M.Croce, Macerata, Quodlibet, 2018.

⁸⁰⁸ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, pp. 46 ss.

⁸⁰⁹ Da ult. O.Chessa, *Sovranità* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, cit., 2021; A.Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017. Tra gli altri, anche O.Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017. In relazione all'integrazione europea, tra gli altri cfr. A.Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017. In relazione alla crisi, tra gli altri, S.Caldarelli, *La sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria*.

⁸¹⁰ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 96

⁸¹¹ Ha avvertito, nelle primissime pagine del suo volume, del rischio dello scivolamento del diritto verso la mera cura della contingenza, Dogliani, M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, p. 14, evidenziando come «l'affermazione della cultura delle emergenze, o delle sfide, o delle crisi (che si autoalimentano, si moltiplicano e si riproducono ...) significa essenzialmente che si è prodotta, e mantenuta ben al di là di quelli che sono stati definiti gli anni dell'emergenza, una situazione nella quale l'area del politicamente possibile è ridotta all'approntamento di risposte parziali e provvisorie a problemi che la società pone e drammatizza come ineludibili. Significa cioè che il modo generale e ormai normale con cui lo Stato «interviene» è quello di affrontare un'emergenza» (p. 14).

⁸¹² C.Bologna, *Pluralismo* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, cit., 2021, p. 146, evidenzia come «l'atteggiamento che gli ordinamenti possono avere nei confronti [delle] forze politiche [anticostituzionali] è sostanzialmente duplice. In primo luogo, essi possono scegliere di proteggere la democrazia, considerando incostituzionali i movimenti politici antistema (...). Gli ordinamenti possono scegliere cioè di essere *democrazia protette* in cui vi è una protezione della Costituzione *ex ante* che impedisce alle forze che si prefiggono di sovvertire l'ordine costituzionale di accedere all'*agorà* (...). In alternativa, le istituzioni statali possono avere un atteggiamento di neutralità e tolleranza nei confronti dei movimenti politici», si da qualificarsi come «*procedurale o formale* che, cioè, presuppone un pluralismo valoriale o si concretizza nella garanzia delle procedure tramite cui vengono assunte le decisioni, indipendentemente dal contenuto di queste ultime: tali procedure (che includono la presenza di organi rappresentativi elettivi, l'applicazione del principio di maggioranza, la possibilità di scelta tra reali alternative di governo) devono essere idonee a rendere reversibili le decisioni assunte da una maggioranza grazie alla possibile alternanza con le forze di opposizione». Ciò, confidando «nel fatto che saranno gli stessi elettori, esercitando il loro diritto di scelta tramite il voto, ad impedire che l'opposizione anticostituzionale diventi determinante nel paese».

contrapposizione fra il diritto posto direttamente dallo Stato e le norme create e osservate dai privati in forza di una loro condivisa autoregolamentazione [potrebbero] rivelare (...) conflittualità sociali e fenomeni di “lotta fra le istituzioni” che, se non ordinati in sistema, rischiano a lungo andare di degenerare in un pluralismo non virtuoso, bensì caotico e ingovernabile»⁸¹³.

L'esigenza di trovare un nuovo senso di istituzione è stata resa ancora più urgente dalla crisi pandemica, ancora non del tutto esauritasi, che ha fatto esplodere la decisione «in mille frammenti, in buona parte autonomi dai governi nazionali e collocati persino in uno spazio transnazionale»⁸¹⁴.

La premessa è che il prodotto degli atti umani, con la loro capacità di inaugurare sempre qualcosa di nuovo, non consenta «nessuna forma di controllo preliminare sui propri risultati», di talché «non c'è artefatto che non ecceda la pura e semplice realizzazione delle intenzioni del suo autore»⁸¹⁵.

Se, dunque, si considera accettabile «pensare l'istituzione», mettendo in risalto «la dimensione *istituente* degli atti umani, capaci di dar inizio a qualcosa di nuovo di propria iniziativa», si potrà trarne una circolarità tra il prodotto e il *producente*⁸¹⁶. L'istituzione in questo senso e, dunque, il prodotto degli atti umani indeterminabili aprioristicamente, diventa «azione sociale autotrasformativa, attraverso cui emergono nuove determinazioni della società, non deducibili dallo stato di cose precedente esclusivamente in base a leggi causali»⁸¹⁷.

È un passaggio fondamentale nel quale si perde traccia di *normativismo* e *decisionismo* per andare verso un elemento di novità dell'azione umana che scaturisce dal pregresso, che, a sua volta, ne risulterà trasformato in un cerchio senza né inizio, né fine.

La metodologia *sussuntiva*, a questo punto, sembra, per il fenomeno economico, quella che consente di spiegare giuridicamente una determinata azione umana⁸¹⁸.

Lo dimostra anche il pensiero di Hannah Arendt quando, in *Vita activa. La condizione umana*⁸¹⁹, distinguendo, con una tipizzazione classica, tra lavoro, opera e azione, chiarisce come la *praxis* (l'agire per i Greci) sia diversa dalla messa-in-opera di un sapere preconstituito, pre-stabilito, con il quale l'uomo ha a che fare

⁸¹³ D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, cit., 2010, p. 37; M.R.Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 197, rileva come «in entrambe le sfere dell'economia e della politica, si può intravedere un comune percorso verso una riorganizzazione improntata al decentramento e allo spacchettamento delle competenze. (...) lungo questo processo di decentramento e di spacchettamento di funzioni e competenze, si realizza, per così dire, una vasta dispersione delle funzioni «produttive»: se queste una volta erano accentrate rispettivamente nella «fabbrica» che produceva le merci, e nello stato «legislatore» che faceva le leggi, oggi esse si affidano a soggetti diversi e variamente intrecciati in maniera reciproca»

⁸¹⁴ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 17

⁸¹⁵ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 64

⁸¹⁶ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 7

⁸¹⁷ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 73

⁸¹⁸ D'altronde, come ha avuto modo di chiarire M.Cartabia, *Prefazione*, in L.Antonini, *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 9 ss., «la stagione della «dottrina pura del diritto» (...) è definitivamente tramontata (...) prima ancora che per scelta, (...) per necessità». Infatti, «in quanto scienza e prassi sociale, il fenomeno giuridico entra in contatto con tutto ciò che interessa il vivere comune», mostrandosi un'illusione il voler «costruire un sistema giuridico «puro», cioè preservato da ogni contaminazione proveniente dal mondo reale». Dunque «diritto e economia, ordinamento europeo e ordinamento nazionale, teoria e prassi costituiscono tutte componenti essenziali da considerare congiuntamente per addivenire ad una adeguata comprensione di fenomeni così complessi come sono quelli che segnano l'epoca attuale».

⁸¹⁹ 1958, trd.it S.Finzi, Milano, 1989

esclusivamente per metterlo in pratica. Essa è *pura azione* che riporta al soggetto-attore (più che autore) e alla sua responsabilità nell'autodeterminazione⁸²⁰.

Nel caso del diritto, dunque, lungi dall'essere il frutto di elementi normativi *predati*, esso è il risultato «critico-riflessivo» dell'*indeterminatezza* come condizione delle attività umane, con la loro attitudine all'autolimitazione. Questa attitudine, a sua volta, deriva direttamente dalla (e costituisce contraltare della) *valutabilità* delle azioni, nel senso che «gli atti umani sono perciò sempre suscettibili d'esser giudicati e devono poter rispondere pubblicamente del proprio senso e valore»⁸²¹.

Questo conduce la riflessione su punti lontani dal *normativismo* dell'indirizzo politico. Ciò, nonostante la vicinanza con il pensiero mortatiano delle forze politiche (escludendone naturalmente la parte che guarda alla forza dominante come l'unica in grado di definirlo) sia evidente, anche se con premesse e conclusioni diverse. In questo tipo di pensiero, riconducibile a Piovani⁸²², poiché la normatività permeerebbe l'intera struttura sociale, non potrebbe darsene una che sia risultato esclusivamente di «una preesistente razionalità sostanziale, con buona pace di tutte le teorie normativistiche e istituzionalistiche che trovavano nel pre-giuridico un modello già tessuto per la società»⁸²³.

La carenza di ogni carattere di *predestinazione* della normatività deriverebbe dalla modificazione del senso di *istituzione* e del suo processo costitutivo che procederebbe dalla dimensione dell'*immaginazione* umana a quello *istitutivo* attraverso un'attività puramente *creativa* piuttosto che *predata*⁸²⁴.

5.3. La teoria della 'riflessività' dell'ordinamento giuridico

L'assunto da cui muove la teoria della riflessività dell'ordinamento giuridico è abbastanza semplice. Sono le premesse a questo assunto che sono complesse, quanto complesso è il dibattito sulla nascita, la formazione, gli effetti del diritto, e il suo rapporto con l'ordine sociale, che gli attribuisce validità, attraverso la legittimazione di chi lo produce e la legalità del prodotto giuridico.

Il diritto, almeno delle democrazie costituzionali, è prodotto dell'uomo, dall'uomo eseguito e dall'uomo valutato in un circolo - che non ammette d'essere interrotto - di creazione e dissoluzione⁸²⁵.

Già queste premesse contestano che il diritto sia *positum* una volta per tutte, essendo soggetto a torsioni interpretative già nell'istante in cui inizia a vigere. Il difetto è originario e *naturale*: ciò che viene posto ad

⁸²⁰ C.Bologna, *Pluralismo* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 148-149, ricorda come, dopo che Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1975, p. 157, ha indicato tra i principi fondamentali della Costituzione quello pluralista, ha indicato, come fulcro un «persona (...) non (...) solo titolare di diritti nei confronti dello Stato e in diretta relazione con il solo Stato, ma come *homme situé*, come centro di molteplici relazioni tramite cui i singoli danno vita a comunità intermedie, non necessariamente aventi la struttura organizzativa dell'associazione».

⁸²¹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 82

⁸²² *Normatività e società*, Jovene, Napoli, 2949, p. 93.

⁸²³ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 88

⁸²⁴ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 91, evidenzia come «l'istituzione della normatività sociale, non essendo leggibile come più o meno fedele imitazione di un dato naturale né tantomeno come obbedienza all'universalità della logica (infatti, se le cose stessero così, non si comprenderebbe la variegata molteplicità delle istituzioni sociali), rimanda sempre alla creazione *immaginaria* di significati collettivi, la cui consistenza, la cui tenuta e le cui trasformazioni non sono in alcun modo il prodotto riconoscibile di un'attività cosciente e deliberata».

⁸²⁵ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 3 ss.

unire gli atti umani in leggi causali, è, dalla sua creazione, pressato dall'«esigenza di convivere con l'instabilità», cioè con l'indeterminatezza degli atti umani⁸²⁶.

A mezzo del diritto, gli atti umani *selezionano*, istituendo, quelli produttivi di effetti sui terzi così da «strutturare e stabilizzare le relazioni interpersonali e sociali»⁸²⁷, facendo così *transitare*, trasformandola, la «normatività immanente all'ordine simbolico della convivenza sociale, istituita in forma anonima e inconscia», in «normatività istituzionalizzata in forma riflessiva e perciò esplicitamente riconoscibile», che costituirebbe la premessa dell'ordinamento giuridico⁸²⁸.

Nel caso specifico delle democrazie costituzionali, il potere del popolo sovrano, attraverso i propri rappresentanti, ha *selezionato* i principi e diritti fondamentali, auto-limitandosi⁸²⁹ entro un «ambito di indisponibilità». Quest'indisponibilità diviene limite per l'intervento del legislativo e «misura della sua legittimità»⁸³⁰. Ma, se l'ordine simbolico, come «esito ogni volta provvisorio dell'istituzione politica del sociale (...) costituisce la matrice originaria del controllo della (...) legalità istituita», la legislazione non può mai sottrarsi al dibattito pubblico.

È anche vero, però, che gli atti umani riposano nell'*indeterminazione*, nel senso che si caratterizzano per contingenza, instabilità e mancanza di capisaldi immutabili⁸³¹. E, proprio questa indeterminazione pare far crollare l'idea positivista dell'istituzione come «esecuzione di un progetto predeterminato», a maggior ragione nel senso che all'istituzione si è dato.

Ciò che occorre *credere*, senza che questo venga inteso come imposizione di *dogmi*, è che le istituzioni non possono essere identificate solo con quelle statuali e che esse, più che statiche, sono *dinamiche*, cioè in continuo divenire⁸³².

Dunque, il passaggio dall'instabilità delle aspettative sociali (il che crea il sommovimento verso il cambiamento) al diritto è segnato da un procedimento, che può essere così sintetizzato: il piano sociologico sarebbe un primo livello istituzionale, mentre la morale e il diritto rappresenterebbero un secondo livello istituzionale. La differenza tra il primo livello e il diritto - di secondo livello appunto - consisterebbe nel suo

⁸²⁶ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 7 ss.

⁸²⁷ J.R.Capella, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 2008, in F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 12

⁸²⁸ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 14

⁸²⁹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 14 ss. precisa, a questo proposito che «questa indisponibilità o indecidibilità non è un dato di natura e non è nemmeno una caratteristica universale della logica del diritto, ma è invece una (sofferta e assolutamente non garantita) conquista storico-sociale». L'effetto dell'auto-limitazione del potere assoluto del monarca, allora, consente al potere politico di costituire «una soglia invalicabile, che d'ora in poi costituirà esplicitamente la misura della sua legittimità, ossia la base della – sempre necessaria e mai definitivamente conclusa – giustificazione della legalità istituita»

⁸³⁰ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 14 ss; cfr. sul punto anche Boria, 2021

⁸³¹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 53. Anzi, «negli atti umani azione e reazione si sovrappongono e risultano, in fin dei conti, indiscernibili. Per questa ragione, tutto ciò che facciamo, pur potendo essere raccontato e analizzato, e pur costituendo l'oggetto d'una sempre possibile valutazione, non è mai integralmente deducibile da premesse generali e astratte, il cui possesso logico sarebbe capace di dominarne preliminarmente la messa in opera».

⁸³² R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 20.

divenire *riflessivo* e *legittimo* attraverso le sue procedure di istituzionalizzazione⁸³³. Queste procedure, poste da quelle che Hart ha definito *meta-norme*, «stabiliscono e regolamentano poteri», sì da far compiere il passaggio «dal mondo pregiuridico a quello giuridico»⁸³⁴.

Adesso, si svolge il passaggio più delicato ai fini del lavoro che si sta cercando di svolgere.

Se si accetta che una norma riguarda il *fine* di riconoscere e stabilire un comportamento *normale*⁸³⁵, che diventa anche «fondamento normativo dell'ordine sociale», cui dovrebbero aderire (e nella maggior parte dei casi aderiscono) gli individui, la *normalità*, come applicazione concreta di una *norma*, entra in circolo con la *normatività giuridica*, essendone sia la premessa - perché la norma deriverebbe dalla normalità - sia la conseguenza prescrittiva - perché agirebbe rendendo coattiva la *normalità*⁸³⁶.

Se a quanto sopra si aggiunge – e si accetta quanto si può cogliere dalla teorica di Freud⁸³⁷ – il carattere *retrospettivo* dell'istituzione, nel senso che l'origine dell'istituzione non si trova nella sua *assenza* – e quindi nel suo carattere necessariamente *nuovo* - ma in una sua *diversa configurazione* - il che giustificherebbe la *progressività* - non si tornerebbe ad un *normativismo* del fattuale, ma un *normativismo* per così dire *socialmente retroattivo*⁸³⁸.

In altre parole, la *norma giuridica* ri-produrrebbe un effetto che è già stato socialmente considerato *normale* per attribuirgli un carattere di *legalità*, sì da veicolare un contenuto di senso che miri all'agevolazione delle «relazioni sociali adeguate ad articolare il mondo umano come coesistenza strutturata di eguali»⁸³⁹.

È evidente allora che «la logica dell'istituzione - o meglio (...) «prassi istituyente» - implica una continua tensione tra interno ed esterno. Ciò che è fuori dalle istituzioni, prima di istituzionalizzarsi anch'esso, modifica l'assetto istituzionale precedente – sfidandolo, dilatandolo, deformandolo»⁸⁴⁰.

⁸³³ J.Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L.Ceppa, Bari-Roma, Laterza, 2013; H.L.A.Hart, *Il concetto di diritto*, a cura di M.A.Cattaneo, Torino, Einaudi, 2002; seguiti da F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 91 ss.

⁸³⁴ H.L.A.Hart, *Il concetto di diritto*, cit., 2002, p. 51.

⁸³⁵ N.Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 215.

⁸³⁶ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 97 ss.

⁸³⁷ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 112 ss. riporta lo scritto freudiano *Totem e tabù* del 1913, l'unico in cui il noto padre della psicoanalisi moderna si occupa del rapporto tra questa e le istituzioni sociali, secondo il quale «l'evento fondatore attraverso cui ha luogo la transizione dall'orda primitiva alla comunità dei fratelli, è l'assassinio del padre primigenio, che teneva per sé tutte le femmine e cacciava via i figli maschi divenuti adulti. Sembrerebbe allora che l'interruzione del potere assoluto del padre incestuoso e crudele costituisca il punto d'inizio, per dir così databile e localizzabile, della vita propriamente umana, cioè civile e sociale, fino a quel momento indistinguibile da quella degli altri animali». Dunque, il testo di Freud mostra come «l'origine dell'istituzione non presuppone l'assenza di istituzione, ma soltanto una sua diversa configurazione, e che quindi l'istituzione o promulgazione della legge attraverso il divieto dell'incesto non è, a rigore, originaria, ma deriva da una pratica che solo da quel momento in poi verrà proibita e rispetto alla quale essa costituisce, dunque, una contromisura».

⁸³⁸ Nel campo dei rapporti tra diritto ed economia, G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inelasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 215 ss., afferma testualmente lo sbaglio di coloro che hanno immaginato che «l'economia sia struttura, il diritto mera sovrastruttura [impostazione marxista]»; trascurando «che tra il secondo e la prima possono esservi quanto meno rapporti di retroazione». L'A. ricorda, invece, la consapevolezza sul punto di V.U. Lenin, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo* (1916), Roma, Newton, 1973, che ebbe scrivere circa «la sostituzione dei monopoli capitalistici alla libera concorrenza» che «la libera concorrenza è l'elemento essenziale del capitalismo e della produzione mercantile in generale; il monopolio è il diretto contrapposto della libera concorrenza».

⁸³⁹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 110 ss.

⁸⁴⁰ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 19

Dunque, se il momento fondatore dell'ordinamento giuridico non può essere istituito oggettivamente, il suo limite si espande fino a unificare diritto e ordine sociale nel loro «senso nucleare, esito di una deliberazione collettivamente istituyente, che può essere disconosciuta o rimossa, ma che non può mai essere negata o abrogata». La differenza tra l'uno e l'altro, in definitiva, starebbe nella funzione *stabilizzatrice* del diritto rispetto all'*indeterminazione* dell'agire umano⁸⁴¹.

Con ciò, si rinuncia alle teorie nichiliste per approcciare al diritto come formalizzazione di una deliberazione sociale di senso⁸⁴², peraltro ormai formalizzata, o meglio costituzionalizzata e sovranazionalizzata nel principio di sussidiarietà.

Il che, però, vuol dire rinunciare alla pretesa *neutralità* del diritto, in forza della sua funzione stabilizzatrice perché «l'istituito, una volta venuto alla luce e stabilizzatosi, viene meno al suo compito se mira a prosciugare l'istituyente, se cioè interpreta il suo ruolo come pura e semplice neutralizzazione di quest'ultimo»⁸⁴³.

Se ormai può essere considerato indiscusso che il diritto «non svolge un ruolo neutrale e puramente formale (...) tanto vale prendere atto delle sue potenzialità istituyente e orientarle in direzione produttiva di nuovi rapporti»⁸⁴⁴.

Ciò, naturalmente pone il problema del rapporto con le generazioni future e dell'apertura del diritto rispetto al ripensamento della funzione stabilizzatrice, che da *statica* – cioè rivolta a rinchiudere il *presente* per dilatarlo, irrigidirlo e possederlo – diventa *dinamica* – cioè stabilizzazione continua del cambiamento, che è da accogliere. Dunque, la funzione stabilizzatrice deve presupporre la negazione della sua coincidenza con il potere della forza⁸⁴⁵, perché, per Santi Romano, la funzione del diritto consisteva nell'attribuire alle *norme* «una effettiva e obiettiva persistenza *oltre il momento* in cui in esse si concreta la volontà (collettiva, cioè politica, possiamo ora aggiungere) che le pone»⁸⁴⁶.

Quanto sopra sarebbe poi confermato dall'accettazione dell'assunto secondo cui, non esistendo un equilibrio tra diversi poteri che possa dirsi certo, perché «nessuna singola autorità [è] in grado di imporre l'ultima parola»⁸⁴⁷, l'esercizio del potere sovrano è «diluito in un caleidoscopio di vincoli e contropoteri», che richiedono all'autorità, che ne è titolare, «di fornire adeguate giustificazioni»⁸⁴⁸.

⁸⁴¹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 119 ss.

⁸⁴² M.Barcellona, *Critica del nichilismo giuridico*, Torino, Giappichelli, 2006; F.Ciaramelli, *Nichilismo giuridico e deliberazione sociale del senso*, in *Riv.intern.fil.dir.*, Serie V, LXXXIV, 2007, n. 3, pp. 463-483.

⁸⁴³ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 124-125. Conferma la necessità di non creare un circolo chiuso Santi Romano che, nella sua opera *L'ordinamento giuridico*, afferma testualmente che «il diritto non consacra solo il principio della coesistenza degli individui, ma si propone soprattutto di vincere la debolezza e la limitazione delle loro forze, di sorpassare la loro caducità, di perpetuare certi fini *al di là della loro vita naturale, creando degli enti sociali più poderosi e duraturi dei singoli*».

⁸⁴⁴ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 107

⁸⁴⁵ B.H.Bix, *Teoria del diritto. Idee e contesti* (2015), a cura di A. Porciello, Torino, Giappichelli, 2016, secondo cui, per superare il concetto di forza, «la nostra comunità di diritto potrebbe essere vista come un grande progetto collettivo, all'interno del quale ciascuno di noi accetta di limitare la propria libertà, nella consapevolezza che gli altri limiteranno allo stesso modo la loro. In questo senso, chiunque disobbedisca alla legge, starebbe ingiustamente approfittando dei sacrifici altrui e non starebbe mantenendo la promessa implicita di corrispondere quei sacrifici».

⁸⁴⁶ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 133-134

⁸⁴⁷ G.Pino, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2018, p. 541. Il che sarebbe dimostrato dal sempre vivo dibattito costituzionale sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, per cui cfr., tra gli altri, F.Fabrizzi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁸⁴⁸ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 164-165

Se, allora, il *dover essere sociale* è indeterminato e indeterminabile, riposando sulla molteplicità inafferrabile e contingente degli atti umani⁸⁴⁹, il *dover essere veicolato dal diritto*, cui si accompagna la coazione, non può essere compreso se non come forma istituita «di autolimitazione e autoregolamentazione, senza cui l'organizzazione sociale della democrazia costituzionale non riuscirebbe a sopravvivere, ma soprattutto non potrebbe legittimarsi»⁸⁵⁰.

Questo ineliminabile carattere delle società pluraliste, pur togliendo *certezza* preventivamente determinabile alle prestazioni giuridiche, con la conseguenza di mettere continuamente in discussione la legalità istituita, segna la «transizione dalla fissità della certezza al dinamismo della giustificazione come orizzonte culturale»⁸⁵¹. Ma, se di certezza v'è necessità perché si possa stabilizzare il tumulto sociale, essa va trovata non tanto nella norma in sé quanto nella controllabilità delle decisioni⁸⁵², che presuppone, appunto, che il circuito democratico consenta l'imputazione della responsabilità politica.

Insomma, per tenere aperto il canale che, dalla legalità (come elemento statico del diritto), porta alla legittimità (elemento dinamico), è fondamentale garantire la circuitazione riflessiva tra ordine sociale e ordine politico, con la quale si impedisce che la *rigidità* possa impadronirsi del diritto staccandolo dall'istituzione di primo livello, quella sociale⁸⁵³.

5.4. Ipotesi definitorie di un indirizzo politico 'sussuntivo'

Possiamo focalizzare l'attenzione, per superarne gli esiti, sui tre elementi *suggeriti* dal determinismo sussuntivo, secondo il quale la *fattispecie giuridica decisa* deriverebbe dall'insieme procedurale dei seguenti elementi: una legislazione *predata*; un caso, anch'esso *predato*, e un *rapporto di derivazione* «per il quale la decisione costituisce una conseguenza cogente della norma e del fatto»⁸⁵⁴.

⁸⁴⁹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 70, nota 21, chiarisce, d'altronde, citando C.Castoriadis, *La polis greca e la creazione della democrazia* (1982), in id., *L'enigma del soggetto. L'immaginario e le istituzioni*, a cura di F. Ciaramelli, Dedalo, Bari, 1998, pp. 203-204, come «se l'universo umano fosse perfettamente ordinato (...) non vi sarebbe spazio per il pensiero politico, né campo aperto all'azione politica (...). Allo stesso modo, se gli esseri umani non potessero creare un qualche ordine per loro stessi ponendo delle leggi, non vi sarebbe nessuna possibilità di azione politica istituyente. E se fosse possibile una conoscenza sicura e totale (*episteme*) dell'ambito umano, la politica avrebbe immediatamente fine, e la democrazia sarebbe al tempo stesso impossibile e assurda, giacché la democrazia suppone che i cittadini abbiano la possibilità d'attingere una *doxa* (opinione) corretta e che nessuno possenga una *episteme* delle cose politiche» (cors.mio)

⁸⁵⁰ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 67-68.

⁸⁵¹ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, p. 165. J.Habermas, *Fatti e norme* cit., 2013, d'altronde ha affermato come le norme «rendono possibili comunità altamente artificiali, vale a dire associazioni di "liberi ed eguali", il cui legame poggia simultaneamente sulla minaccia di sanzioni esterne e sul presupposto di un consenso razionalmente motivato».

⁸⁵² L.Gianformaggio, *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁸⁵³ R. Bin, *Normatività del fattuale*, cit., 2021, pp. 22 ss., «se è vero che la Costituzione vivente può "valere come strumento indispensabile alla conoscenza del diritto costituzionale e anche all'interpretazione della stessa carta nel contesto della sua applicazione attuale (...) il trasferimento di ciò che accade nella realtà al piano del dover essere, trasformandolo in ciò che deve accadere, non è consentito». L'A. è netto e conclude, sul punto, come «l'ipertrofia prescrittiva rende la Costituzione meno capace di porsi come regola alla cui stregua valutare interpretazioni e applicazioni sempre nuove (...) per altro verso l'ipertrofia porta a deprezzare le modificazioni "di fatto" in atto oggi, fenomeni che appaiono corruttivi di un modello originario verso cui si guarda vittime dell'umana tendenza alla nostalgia e alla difesa di un passato migliore – forse mai realmente esistito». Il che induce a ritenere come le parole spese in questa ricerca possano valere magari per il fenomeno economico. Sul resto dei fenomeni sociali, occorre approfondire.

⁸⁵⁴ U.Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, in *Ars Interpretandi*, n. 1, 2013, p. 84.

Questi esiti sono oggi superati. Se, anche nella teoria dell'interpretazione ci sono dubbi sul fatto che la legislazione e il fatto siano *predati*, cioè predeterminati, questa incertezza⁸⁵⁵ può essere utile a considerare il procedimento *sussuntivo* come applicabile alla *politica*, quantomeno economica, con la differenza che si dirà nelle conclusioni.

Intanto, si focalizzi l'attenzione sulla versione della teoria della *sussunzione*, definita dallo stesso Neumann *minimalista*, che serve allo scopo di questo piccolo contributo.

In detta versione teorica del fenomeno sussuntivo, «nucleo irrinunciabile del modello (...) risied[e] nel principio dell'*orientamento* a una regola del soggetto applicante» (cors. aggiunto), in forza del ragionamento kantiano secondo cui «Giudizio è la facoltà di *sussumere* sotto regole, ossia di distinguere se qualcosa stia o non sotto una data regola (*casus datae legis*)»⁸⁵⁶.

Però, se anche nella sussunzione giudiziaria, non può darsi sempre decisione che possa apparire come risultato di una regola, perché vi saranno casi in cui essa dovrà essere *formulata*, cioè individuata, attraverso *regole di rilevanza* che forniscano argomenti favorevoli o contrari alla decisione, che la motivino «con una ponderazione degli argomenti», il risultato non è, a sua volta, «predeterminato da regole». Sembra, partendo da ciò (*caso* e *norma* non predeterminati), potersi raggiungere lo stesso risultato - quantomeno per la decisione di politica economica - eliminando il sostantivo *regola* e sostituendolo con quello *vincolo esterno*, auto o etero imposto che sia.

Come la *norma* nell'attività interpretativa non può considerarsi *predata* in senso assoluto, così anche il *caso* deve essere prodotto, trasformandosi in *fattispecie*. Questo evento *trasformativo* segna il passaggio dalla realtà al *costrutto fattuale*⁸⁵⁷, che si caratterizza (e differisce dalla prima), da un lato, per il processo semplificatorio cui viene sottoposto l'avvenimento - per operare la *scelta* di quelli, tra gli elementi della vicenda umana, che siano *rilevanti* - e, dall'altro lato, per il processo *interpretativo* cui questi ultimi sono sottoposti, finalizzato alla *ri-costruzione* non solo dei processi meccanici, ma anche delle interazioni sociali⁸⁵⁸.

La *scelta* di cosa sia rilevante del tessuto sociale e cosa no, è *scelta discrezionale*, così come lo è, naturalmente con le dovute differenze, la *scelta* di cosa sia rilevante o meno in un *caso* sottoposto a un giudizio, così che «le strutture di rilevanza di una vicenda umana possono essere soggette al *mutamento storico* pur in mancanza di cambiamenti» della democrazia costituzionale⁸⁵⁹. Questa si può definire la più *politica* tra le scelte, perché può insindacabilmente riguardare ogni e qualsivoglia fine che il titolare del relativo potere ha in mente di realizzare.

⁸⁵⁵ U. Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, cit., 2013, p. 84, chiarisce, pur riferendosi all'interpretazione finalizzata alla decisione giudiziale, come «gli scettici hanno ragione a ritenere indifendibile un *modello deterministico*, rappresentato metaforicamente dall'immagine dell'automa della sussunzione (...)». La sussunzione, invece, per l'A. rappresenta ancora un modello utilizzabile se lo si intenda «in senso più debole, come *vincolo della decisione* a una regola». Si abbandona, per tornare alle categorie più proprie del presente lavoro, un *normativismo* (determinativo aprioristicamente) della decisione per introdurre, invece, un *vincolo della decisione*, che è cosa ben diversa dall'applicazione automatica di una *regola predata*.

⁸⁵⁶ U. Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, cit., 2013, p. 88

⁸⁵⁷ U. Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, cit., 2013, p. 89, evidenzia come «affinché la vicenda umana (l'avvenimento reale in tutti i suoi dettagli) possa esser decisa, essa deve divenire decidibile per mezzo di una ricostruzione astrattiva».

⁸⁵⁸ U. Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, cit., 2013, p. 89

⁸⁵⁹ U. Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, cit., 2013, p. 90

Ciò non toglie che lo scopo da realizzare, ed è la terza parte della teoria sussuntiva minimalista di Neumann, debba essere ricondotto, per diventare *decisione*, al *contesto giuridico* comunemente accettato⁸⁶⁰, il che dimostrerebbe come, per esempio, l'idea di finanziare una spesa *non produttiva*, con una manovra che porti a 200% il valore debito/PIL⁸⁶¹, difficilmente potrà cristallizzarsi in indirizzo politico di bilancio.

Appare logico da quanto sopra e a questo punto, far derivare una conseguenza: l'assenza di *arbitrarietà* sarebbe dovuta al riferimento a quel *contesto* accennato sopra, che assicura (o dovrebbe assicurare) che si agisca con *discrezionalità*, intesa come il risultato della sottrazione del *contesto* dall'*arbitrarietà*, intesa come illogicità, irragionevolezza e carenza di motivazione.

Se al termine *legislazione* si attribuisce il significato di ordinamento giuridico, oltre alla precisazione offerta dalla teoria neo-istituzionalistica, e lo si qualifichi come effettivamente *riflessivo*⁸⁶², l'indirizzo politico *sussuntivo* diventerà una nozione procedimentale attraverso la quale *riflettere* l'istituzione sociale nell'istituzione giuridica. È l'indirizzo politico a consentire la «transizione dalla generica normatività sociale alla specificità della normatività giuridica, transizione che si compie attraverso le procedure metodiche di istituzionalizzazione che caratterizzano lo spazio giuridico»⁸⁶³.

In questo senso ci soccorre la teoria del *costituzionalismo senza Stato*, avanzata da Gunther Teubner⁸⁶⁴, secondo la quale, per non arrivare agli eccessi di una costituzione mondiale, né a quelli del nichilismo giuridico⁸⁶⁵, la molteplicità di istituzioni sociali, né interamente pubbliche né interamente private, vanno riconosciute, almeno da un punto di vista economico giuridico, al di fuori di una concezione binaria pubblico-privato⁸⁶⁶, in modo che il diritto possa riappropriarsi della sua naturale funzione stabilizzante, o, come ha sostenuto Luhmann «immunitaria, cioè neutralizzante», che è diverso dal dire che è «neutrale»⁸⁶⁷.

⁸⁶⁰ Si avrà modo nel prosieguo di chiarire a cosa si stia facendo riferimento.

⁸⁶¹ A seguito delle elezioni politiche italiane del 25 settembre 2022, si è assistito a un dibattito all'interno della coalizione risultata vittoriosa. I soggetti politici in questione, Lega con Salvini e Fratelli d'Italia con Meloni, non hanno ancora risolto la questione sull'aumento dello scostamento di bilancio per le misure di sostegno dovuto al caro-energia, con Salvini che insiste sulla necessità di una manovra di 30mld e Meloni che non intende, almeno per il momento, creare deficit ma muoversi entro gli avanzi di bilancio prodotti durante il Governo Draghi.

⁸⁶² M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 213, ricorda come anche «un osservatore della vicenda democratica come Rosanvallon consideri positivamente il connubio tra politica e diritto: questo connubio, ai suoi occhi, contribuisce infatti a innalzare il tasso di «riflessività» e a moltiplicare le sedi di carattere «deliberativo» della democrazia».

⁸⁶³ F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, cit., 2021, pp. 92-93

⁸⁶⁴ *Istituzioni in frammenti, il costituzionalismo sociale al di là dello Stato-nazione*, in Aa.Vv., *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Introduzione a cura di S.Chignola, Veroan, Ombre corte, 2012.

⁸⁶⁵ A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., 2018

⁸⁶⁶ M.R.Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 200, secondo cui «i processi di *governance*, con la loro decisionalità del tipo «qui e ora», rendono particolarmente evidente il fatto che non esiste più «un *demos* unitario, titolare di un potere univoco e compatto». Questa dissoluzione, (...) lungo i processi di *governance*, assume tratti ben più estremi. Infatti, lungo tali processi, il *demos*, inteso come una realtà unitaria, non solo tende a dissolversi in una somma di soggetti e di gruppi che si mobilitano, o che vengono chiamati ad attivarsi, di volta in volta, come portatori di specifici interessi, ma dispongono di strumenti giuridici diversi dalla legge, per affermare i loro interessi».

⁸⁶⁷ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, p. 111. Peraltro, come affermato da F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 160, «le scienze sociali non sono neutrali: le cosiddette scuole economiche non sono altro che una distinzione del pensiero economico in funzione di particolari visioni del mondo e le teorie economiche che ne conseguono portano inevitabilmente il marchio di questa visione». Così, come per il diritto, «la definizione dei fini appartiene alla politica mentre la scelta degli strumenti più adatti viene affidata alla tecnica economica».

Applicare il metodo *sussuntivo* all'indirizzo politico, per quanto possa sembrare finalizzato ad «abbandonare una concezione generale e totalizzante della politica», ha il significato di considerarla *altro* rispetto al suo paradigma novecentesco, sì da valorizzarne «la molteplicità in atto, articolando la varietà dei vari linguaggi istituzionali in una rete «leibneziana» di monadi indipendenti e interrelate»⁸⁶⁸ e ritrovare non nell'unità dell'ordinamento, ma nell'autonomia delle auto-organizzazioni, il senso neutralizzante del diritto⁸⁶⁹.

Ne esce trasformato anche il senso della sovranità, che lungi dall'essere assente, ha una dimensione di movimento e intensità diverse, così come ne esce trasfigurato il potere che è necessario a consentire che la vita, e la politica come espressione di essa, non si perda, priva degli argini che la naturale auto-limitazione umana intende giuridicizzare⁸⁷⁰.

Infatti, contestato con il neo-istituzionalismo il carattere esclusivamente statale delle istituzioni, il risultato non è assenza di Stato, ma contestazione del sistema bipolare e dicotomico tra ordine statale e ordine globale o, anche, tra sovranità e governo, perché, lungi dall'essere contrapposti, sono fenomeni intrecciati⁸⁷¹.

D'altronde, anche in relazione al rapporto tra economia e politica, l'una e l'altra sono profondamente intersecate⁸⁷², almeno da quando la *lex mercatoria* si è del tutto sganciata dal diritto statale.

In buona sostanza, se si accetta che il mercato è una costruzione sociale (istituzione) - che il diritto, attraverso la capacità neutralizzante, stabilizza nelle intemperanze tipiche della libertà economica privata⁸⁷³ - le sue

⁸⁶⁸ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, pp. 113 ss.

⁸⁶⁹ Conduce a quest'esito anche la riflessione di E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 248 ss., secondo cui, comunque «più è debole il ruolo dei tecnici all'interno delle istituzioni governativa e parlamentare, più si rafforza, per compensazione, il ruolo dell'amministrazione, e in special modo di quella finanziaria», per cui «non è del tutto peregrino immaginare che un maggiore avvicinamento (e, quindi, responsabilizzazione) della politica alle modalità di esercizio del governo dei mezzi finanziari possa avvenire portando la tecnica nella politica». La soluzione potrebbe essere, a detta dell'A., quella «di creare le condizioni affinché le competenze tecniche possano entrare a fa parte dell'*identikit* del politico».

⁸⁷⁰ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, pp. 127 ss.; M.R.Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 212, evidenzia che «è lo spostamento dalla politica intesa come cura dell'interesse generale, verso le specifiche modalità di attuazione degli indirizzi politici, che predispone il terreno per la *governance*. Di mezzo c'è quella *gouvernementalité* evocata da Foucault, che produce un parallelo spostamento dalla forma giuridica della legislazione verso forme giuridiche meno rigide e astratte. La *governance*, collocandosi nell'onda lunga di questo sviluppo, configura inoltre un intreccio sempre più stretto con forme giuridiche di natura procedurale. La legge era innanzitutto «comando», ossia sostanza e contenuto; la *governance* è innanzitutto una procedura che fa spazio alle dinamiche variabili tra governanti e governati e a diversi dosaggi e combinazioni tra interessi privati e interessi pubblici».

⁸⁷¹ R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, pp. 116-117

⁸⁷² R.Esposito, *Istituzione*, cit., 2021, pp. 117-118, ricorda infatti: «chi altri se non lo Stato ha prodotto, dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, le condizioni strutturali per il primato dell'economia, diminuendo o sospendendo il proprio controllo sull'organizzazione del mercato del lavoro? E il neoliberalismo, in tutte le sue forme, compresa quella tedesca ordoliberal, non nasce anch'esso da un'opzione politica degli Stati, in particolare atlantici e centroeuropei, presto seguiti da pressoché tutti gli altri? Anche il fenomeno della denazionalizzazione ha avuto origine all'interno degli Stati nazionali, così come i tentativi, contrari, di rinazionalizzazione fuori tempo massimo a cui stiamo assistendo in questi anni. E il neo-mercantilismo contemporaneo, con l'aumento dei dazi sui prodotti importati, non ha una chiara matrice geopolitica? Non risponde a sfide egemoniche di evidente impronta politica? Sono gli stessi Stati ad aver organizzato il proprio ritiro «impolitico» rispetto alla prassi del capitale». M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 216, sul punto, concordemente, afferma, citando Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, che «il potere pubblico nel passato era figlio della concezione dello stato come *corpus mysticum*, oggi esso diventa quasi «immanente, immerso nella società, coniugato coi suoi movimenti». Nella democrazia «di prossimità», si dà risposta al bisogno di riconoscimento di specifiche condizioni, di particolari bisogni: così si svolge un costante «lavoro di giustificazione», attraverso un continuo confronto tra le spiegazioni del potere e gli interventi della società».

⁸⁷³ Sul punto, G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 215 ss. secondo il quale «i maestri che hanno fondato il diritto pubblico

dinamiche, lungi dal potersi considerare un fattore endogeno⁸⁷⁴, costituiscono un fattore *esogeno* con il quale *dialogare* secondo logiche di volta in volta *sussunte* dall'esperienza concreta⁸⁷⁵.

6. Conclusioni. La decisione di bilancio come trascrizione di un indirizzo politico 'sussuntivo'

Se i *numeri* oggi hanno la pretesa, non solo di *spiegare*, ma di *rappresentare* un fenomeno - perché *descrivono* e *semplificano* la realtà «rendendo visibile un determinato fatto sociale», riducendone le «caratteristiche a una singola grandezza numerica, elidendone la complessità»⁸⁷⁶ - non stupisce l'affermazione secondo la quale il bilancio dello Stato rappresenta la trascrizione dell'indirizzo politico⁸⁷⁷.

Ci si è chiesti se possa confermarsi, o meno, la sua *normatività*⁸⁷⁸, attraverso la problematica risposta sulla *descrittività* o *prescrittività* degli indicatori macroeconomici⁸⁷⁹.

Si è detto che questi, «rendendo visibile ciò che visibile non è» e rappresentando «fenomeni di interesse generale», creano una tale suggestione di *neutralità*⁸⁸⁰, da auto-rappresentarsi *norma tecnica, fatto non contestabile*. L'impossibilità di contestare un fenomeno reso *numericamente* dovrebbe condurre all'affermazione di un indirizzo politico *normativo* di bilancio. Ciò in quanto, se il *numero* diventa presupposto di una *scelta obbligata* per la politica – questa non può scegliere *altrimenti*⁸⁸¹.

Il ragionamento appena compiuto è sbagliato. Si è chiarito come i *numeri*, una volta introdotti nell'ordinamento giuridico, si *flessibilizzano* attraverso l'attività interpretativa, consentendo spazi di discrezionalità, più o meno pronunciati. La prassi, cui si è fatto riferimento in relazione alle dinamiche finanziarie dal 2014, dimostra quanto appena detto. Gli scostamenti di bilancio cui si è assistito in quel periodo, nonostante la costituzionalizzazione del principio di equilibrio, oltre a confermare la sua natura *intertemporale*, possono essere letti nel senso che si intende affermare.

in Europa tra Otto e Novecento, in particolare Maurice Hauriou, ritenevano di preminente importanza la circostanza che l'ordinamento giuridico riconosca l'autonomo rilievo delle forze del mercato».

⁸⁷⁴ A. Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, cit., 2022

⁸⁷⁵ M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 173-174, evidenzia come «nel mondo globale, l'universo delle relazioni contrattuali rimane dunque sospeso o diviso tra (...) due diverse facce; l'una che vede riecheggiare nel contratto le capacità normative della norma, l'altra che si limita a costituire col contratto delle regole di scambio, che sono come corsie di azione solo relativamente pacificate, lungo le quali soggetti di vario genere e con diverse finalità possano procedere alla ricerca di ulteriori e migliori assestamenti».

⁸⁷⁶ C. Caruso-M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 11

⁸⁷⁷ S. Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959.

⁸⁷⁸ Le teorie esistenziali sono state riportate per l'apporto che esse possono dare al presente lavoro. Una domanda sull'esistenza, o meno, di un indirizzo politico *esistenziale* sarebbe inutile, considerato che questo è stato considerato *mero criterio interpretativo* degli atti politici.

⁸⁷⁹ La domanda non è sbagliata perché, E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, cit., 2021, p. 75, sul punto afferma come «più risorse di hanno a disposizione, più è possibile riformare e articolare strategie; meno risorse si hanno a disposizione, più è difficile immaginare interventi di riforma e sviluppo»

⁸⁸⁰ C. Caruso-M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, pp. 11-12

⁸⁸¹ Quantomeno, in relazione al tema che riguarda la presente parte, M. Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016.

Infatti, si è sostenuto che la scienza economica è un costrutto umano⁸⁸² come il diritto. Essa, in particolare, ha necessità di individuare il presupposto di partenza da valutare (*cosa* misurare), prima di decidere la metodologia di misurazione (*come* misurare), e il periodo di tempo da prendere in considerazione nella misurazione economica (*quando* misurare)⁸⁸³.

In buona sostanza, e in altre parole, ciò che crea la suggestione della *normatività* dei numeri è il risultato dei calcoli economici e, soprattutto, la complessità di calcolo che vi è dietro, perché, *de-politicizzando* il numero attraverso l'emersione dei presupposti di cui sopra, questi si rivelano *permeabili* a valutazioni *a-tecniche*⁸⁸⁴.

Ciò vuol dire che «in un mondo in rapida evoluzione la politica economica non può essere affidata a flessibilità nelle regole (...), ma deve essere affidata ad un potere politico capace di rispondere con tempestività alle sfide della crisi»⁸⁸⁵.

Le affermazioni di cui sopra, però, non rispondono di certo alla domanda che si è posta, perché, seppur rivelano che «le grandezze quantitative si prestano ad un utilizzo retorico-persuasivo»⁸⁸⁶, non escludono che essi, quando siano utilizzati in modo corretto, non possano operare una pressione di tipo *normativistico* sull'indirizzo politico, soprattutto nel progetto europeo, nel quale la loro «opera di codificazione normativa (...) segna una trasformazione della loro funzione: da semplici strumenti descrittivi della realtà (...) in

⁸⁸² F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016, p. 159, secondo il quale «l'economia, come ogni altra scienza, si propone di comprendere e spiegare determinati fenomeni e di far uso della conoscenza come guida e strumento dell'azione. Vi è quindi nella scienza economica un «aspetto positivo» ovvero la ricerca di uniformità dalle quali trarre delle leggi ed un «aspetto normativo» ovvero la ricerca di regole di condotta tendenti ad influire sui fenomeni economici in vista del raggiungimento di obiettivi prefissati». R. Bin, *Normatività del fattuale*, cit., 2021, pp. 52 ss. secondo cui l'economia si è «evoluta secondo moduli del tutto estranei alla tradizione. Benché l'economia non sia una scienza, essa è stata l'apripista della trasformazione della legislazione e della infiltrazione in essa di una "normatività del fattuale" proveniente da scienze e tecniche estranee al diritto».

⁸⁸³ M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016

⁸⁸⁴ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, pp. 12-13. In particolare, come rilevato da E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 79 ss., quando dalla decisione finanziaria preventiva si faccia derivare l'allocatione, e non viceversa, come avveniva in passato, l'effetto concreto è una quantificazione degli oneri finanziari «molto complessa, caratterizzata da un ampio margine di variabilità». Anche quando dai criteri macroeconomici si scenda verso il livello di governo che deve allocare le risorse, «vale il riferimento al generale principio di *sincérité* delle previsioni finanziarie, secondo cui le coperture previste nelle norme, in osservanza della sostenibilità e dell'equilibrio finanziario, devono semplicemente limitarsi ad essere non «irreali», così riconoscendo che le coperture non solo non possano essere effettive ma anche che le stesse non possano essere «rigorosamente prestabilite». Tale nozione è talmente ampia e imprecisa che, in taluni casi, si è tradotta nel semplice principio per cui non vi devono essere «errori manifesti» di valutazione delle coperture. Il presupposto è che questi atti non sono opera di «profeti».

⁸⁸⁵ F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 187. Continua l'A. affermando come «solo un'Europa capace di superare i «fallimenti» del mercato e quelli delle istituzioni, dotata di una politica fiscale e di un proprio bilancio, con una banca centrale in grado di funzionare come prestatore di ultima istanza, potrà ricostituire quella istituzione informale essenziale allo sviluppo che è la fiducia». Che il problema sia risalente lo dimostra M.T.Salvemini, *Il Tesoro e la politica di bilancio*, Roma, Officina edizioni, 1979, p. 12, che afferma come «il deficit pubblico, dunque, in questo tipo di situazione assume un valore centrale nelle scelte di politica economica: lo richiedono gli economisti, le Banche Centrali, i centri finanziari internazionali, gli stati esteri creditori; nelle discussioni di politica economica esso cessa di essere l'effetto contabile di un insieme di scelte sulla struttura e la dimensione di entrate e spese, e diviene il tema della scelta logicamente prioritaria, cui poi aggiustare l'entrata e la spesa».

⁸⁸⁶ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 12.

dispositivi che, dotati di forza precettiva, mirano alla *conformazione autoritativa* di comportamenti istituzionali»⁸⁸⁷.

Andando a concretizzare la teoria appena esposta, sembrerebbe quasi potersi dire, in senso del tutto approssimativo, che l'indirizzo politico nasca dove cessa la politica e abbia una qualificazione, se non del tutto giuridica, *giuridicizzante* – si può dire in maniera inappropriata - nel senso che è *diritto in divenire*. Ma è su questo divenire che occorrerebbe soffermarsi. Non è diritto positivo, ma lo diventerà⁸⁸⁸. Lo diventerà in senso finalistico dopo essere passato dal controllo della complessa architettura procedurale dell'istituzione per eccellenza, lo Stato⁸⁸⁹. È la struttura costituzional-procedimentale dello Stato⁸⁹⁰ che sottopone, possiamo dire, il programma politico a una *analisi di fattibilità*⁸⁹¹, opponendo, per rimanere nel tema economico, tra le altre, la pressione dei mercati, facendola diventare *para-cogente* (nel senso che una sua mancata considerazione potrebbe ripercuotersi sulla stabilità economica dello Stato, il che potrebbe anche non considerarsi dal titolare

⁸⁸⁷ C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 15, i quali evidenziano come «a fronte della scelta di separare le politiche monetarie dalle politiche economiche», l'introduzione dei vincoli macro-economici, dal 1997 in poi, per coordinare le rispettive politiche economiche degli Stati membri, ha avuto il significato di cristallizzazione delle «*prescrizioni normative (...)* munite di sanzioni», già oggetto del compromesso istituzionale raggiunto a Maastricht.

⁸⁸⁸ Il rapporto tra ciclo economico e ciclo delle idee economiche può essere utile a comprendere l'assunto. Come affermato da F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 179 ss., «il ciclo economico (...) si evolve secondo cicli di onda lunga e come espressione di ideologie che influenzano anche la politica», seppur con uno «sfasamento temporale», nel senso che «tra evoluzione delle idee nella scienza economica e andamento ciclico delle economie, per cui le politiche economiche che da queste idee traggono spunto, appaiono inesorabilmente come «pro-cicliche», sia nella fase di espansione che in quella di depressione». Confermano la compenetrazione tra diritto e scienza economica, A.Pin-G.Rivosecchi, *Introduzione alla Parte quarta, Dottrine economiche e discipline pubblicistiche: gli orizzonti della ricerca*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 315, secondo cui per non «ribaltare il processo di cattura dell'economico che ha connotato le origini delle costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra», occorre, piuttosto che «sviluppare una dottrina costituzionalistica» deferente «nei confronti di dottrine economico-finanziarie», «assicurare il rispetto del testo costituzionale nella sua integrità», sì da darne «una lettura conforme alle dottrine economico-finanziarie prevalenti».

⁸⁸⁹ F.Saitto, *Proprietà* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 269, rileva come, a causa de «le trasformazioni che stanno interessando il modo di produzione capitalistico», nella «stretta cruna» dell'ago della «storica tensione tra proprietà privata e diseguaglianza economica, passa la capacità dello Stato costituzionale di continuare a rinnovarsi, rinsaldando quelle caratteristiche che ne hanno plasmato i tratti di forza nel Novecento in Europa»

⁸⁹⁰ M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, pp. 198 ss., secondo cui, «per quanto attiene alle capacità di controllo, si può forse dire che siamo in una situazione in cui, paradossalmente, la dispersione organizzativa, lungo diversi processi e soggetti, che (...) accomuna lo scenario economico e quello politico, trova oggi più efficaci risposte e rimedi in campo economico, e trova invece rimedi assai più incerti in campo politico. Nella sfera economica, infatti, come si è detto, si incontra una dissociazione tra controllo e responsabilità (...). Nella sfera economica, dunque, si assiste a una grave crisi di quel progetto di cosiddetta «democrazia azionaria», che vedeva il proprio fulcro nell'assemblea degli azionisti, e che, per la verità, ha sempre avuto un'esistenza inferma».

⁸⁹¹ In tema economico, F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 161, afferma come «la tecnostuttura che attua i Trattati e le politiche economiche, assomma in sé definizione dei fini e uso degli strumenti. Su questo punto come afferma Hirsch [W.ZHirsch, *Law & Economics*, San Diego, Academic Press, 2001] sarebbe importante fare un'analisi economica delle regole, delle scelte e delle istituzioni che governano un sistema economico e viceversa, un'analisi giuridica delle scelte economiche».

dell'indirizzo politico, che, però, a quel punto, si assume una *responsabilità* di tipo *politico*⁸⁹²) rispetto a una misura *promessa* in sede di consultazione elettorale⁸⁹³.

Ritorniamo, dunque, sempre in via approssimativa, alla questione del *vincolo procedurale*. Dunque, ciò che distingue la *politica* dalla manifestazione di indirizzo politico vera e propria, potrebbe essere individuato nell'obbligo *sussuntivo* della *grammatica del costituzionalismo*⁸⁹⁴, a carico di quello che è divenuto, in forza delle elezioni politiche, il titolare dell'indirizzo politico⁸⁹⁵. Dunque, l'arbitrio si distinguerà dalla

⁸⁹² Intesa come definita da G.U.Rescigno, *Responsabilità (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc.Dir.*, XXXIV, Milano Giuffrè, 1988, p. 11, secondo cui, «poiché essere politicamente responsabili vuol dire avere potere politico, e poiché avere potere politico vuol dire avere un potere di determinare liberamente programmi e indirizzo per la collettività, il soggetto politicamente responsabile nel rapporto di responsabilità politica non è in una posizione deteriore rispetto al soggetto verso cui risponde, ma tutt'al contrario è in una posizione di direzione: proprio perché politicamente responsabile, ha il potere di dirigere anche il soggetto verso cui risponde; la responsabilità politica gli è stata attribuita proprio perché gli è stato attribuito il potere di dirigere. È vero che il soggetto verso cui è responsabile può cercare di rimuoverlo dal potere, ma finché non manifesta concretamente tale volontà, il soggetto responsabile resta investito del potere di direzione politica».

⁸⁹³ M.R.Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 213, secondo cui «i processi di *governance*, apparentemente, lasciano immutato il profilo rappresentativo della democrazia: stesse elezioni, stesso protagonismo degli eletti e del «mandato degli elettori» nella comunicazione pubblica, frequente ricorso agli argomenti del «bene pubblico» o dell'interesse «nazionale», nonché alla risorsa delle leggi [perché] gli interventi correttivi che implicitamente essi offrono sul piano della legittimazione, pur parlando un diverso linguaggio, non si contrappongono al linguaggio rappresentativo, ma lo integrano e lo rafforzano». Ciò sembra suggerire che è la politica che non utilizza (e non controlla) adeguatamente i mezzi offerti dalla *governance* contrattuale. D'altronde, A.Mangia, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., 2013, p. 16, ha rilevato «il volontario arretramento della politica, classicamente intesa, rispetto al problema del controllo e della mediazione del conflitto sociale». In particolare, la «mediazione (...), fino a circa venti anni fa, in Italia e negli altri paesi orientati al modello dello stato sociale si realizzava attraverso i meccanismi della redistribuzione economica (la cd. democrazia della spesa) e attraverso la connessione tra potere politico e potere economico (il sistema delle imprese in mano pubblica). Da allora si è avviato un processo che ha visto una molteplicità di procedimenti obiettivi di regolazione degli interessi sociali sostituirsi alla decisione politica sulla redistribuzione: un processo che, solo per fare qualche esempio, all'interno dei confini statali, si è manifestato con la proliferazione delle autorità indipendenti e, all'esterno di questi confini, con il rinvio al ruolo decisionale di corti e burocrazie sovranazionali. E cioè con il rinvio a meccanismi in cui si realizza in massimo grado un fenomeno di sospensione della responsabilità politica conseguente all'arretramento della capacità di decisione di ciascuno stato. tanto che sembra ancora oggi felice l'idea esposta anni fa da G. Guarino, per cui, in ognuno dei settori interessati da queste forme di decisione, lo stato si trasforma e si converte in un "non-stato"».

⁸⁹⁴ C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, cit., 2021. Si prende in prestito il titolo del volume, per intendere qui il «nucleo costitutivo del costituzionalismo», come «movimento politico-filosofico, nato con le rivoluzioni liberali del XVII e del XVIII secolo» e (P.Pasquino, *Introduzione. Il costituzionalismo e le sue parole*, in *ibidem*) come «concezione del governo della società che (...) iniziò a porre le basi ideali ed effettive di un *potere diviso* in una società di cittadini considerati eguali. L'uguaglianza era intesa come assenza di gerarchie e di autorità, iscritte in una presunta natura, nella sfera della politica e dei diritti individuali». M.Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 57 ss., secondo cui «il costituzionalismo non è né (solo) una dottrina, né (solo) una teoria (...). Non è solo una teoria, e cioè una costruzione del pensiero che si vuole oggettiva, né solo una dottrina, e cioè una costruzione del pensiero che si vuole finalizzata all'affermazione di certi valori, ma è un grande movimento politico e culturale. Si tratta di un movimento, non solo intellettuale (è stato speso sangue, in suo nome), inteso sia a una migliore comprensione del mondo che all'affermazione di certi principi e valori, che ha avuto e ha una storia e che ha ruotato, specie *statu nascenti*, attorno all'idea dell'essenzialità di una *costituzione* quale garanzia normativa delle libertà e della corretta legittimazione del potere».

⁸⁹⁵ Che dovrà, a sua volta *sussumere* gli arrivi migliori delle diverse discipline, come quella economica per cui, come affermato da F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 188, «un maggior dialogo tra queste discipline e in particolare tra economia e diritto contribuirà a realizzare una maggior coerenza tra fini e mezzi in un contesto così delicato come quello dell'Unione europea». Il presupposto per ottenere ciò è evitare che «sul piano scientifico la crescente specializzazione delle diverse discipline che vanno sotto il nome di *humanities*, filosofia, economia, sociologia, scienze giuridiche, ecc. rischia di trasformare le teorie che ogni disciplina autonomamente forma, in dogmi troppo spesso strumentalizzati da poteri o paesi che poco hanno a che fare con il bene comune».

discrezionalità, seppur *assoluta* (per usare l'aggettivazione di Mortati), perché la seconda è *condizionata* in modo *inversamente proporzionale* dai vincoli procedurali caratterizzanti la democrazia costituzionale, ivi compreso, nel caso della materia in discorso, il parere dell'UPB⁸⁹⁶ e la bollinatura della RGS⁸⁹⁷.

All'aumentare dei *vincoli* dell'istituzione, diminuirà la discrezionalità politica⁸⁹⁸. Tutto dipende dall'investitura. Essere *investiti* de-soggettivizza la persona che viene *ammantata* dell'autorità, che lo *trasforma* in qualcosa di diverso, che non è percepibile con gli occhi, ma con il senso istituzionale che contraddistingue l'appartenenza a una comunità. Insomma, l'investitura, la nomina, dell'autorità⁸⁹⁹ trasforma il soggetto nel titolare di un potere⁹⁰⁰, capace a quel punto non di *fare politica*, ma di esprimere *indirizzo politico*, inteso come differenza tra *ciò che il politico vorrebbe fare* e *ciò che l'autorità può fare*⁹⁰¹. Insomma ancora, la differenza tra *volere* e *potere* passa dalla sottoposizione del secondo predicato alla *grammatica del costituzionalismo*⁹⁰².

⁸⁹⁶ In relazione alle valutazioni macroeconomiche dell'UPB, cfr. Y. Guerra, *L'ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁸⁹⁷ Su cui, da ult. E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁸⁹⁸ Le trasformazioni sociali, esito anche della globalizzazione, hanno colto impreparati gli organi di indirizzo politico, staccando la Costituzione vivente, come ha affermato R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. Cost.*, n. 1, 2020, p. 43, «dal “testo” varato dall'Assemblea costituente; ma è un distacco che non ha prodotto lacerazioni (...), anche perché gli sconfinamenti più vistosi, verificatisi attraverso atti, prassi o sentenze, non sembrano aver potuto tracciare deviazioni stabili, perché le reazioni delle istituzioni, gli interventi dei giudici e la critica della dottrina hanno scongiurato di proseguire sulla strada intrapresa».

⁸⁹⁹ L'investitura serve quantomeno, come si evince da G. U. Rescigno, *Responsabilità (diritto costituzionale)* (voce), cit., 1988, p. 5, a «individuare il soggetto responsabile, come condizione sia della coscienza di responsabilità sia della vicenda di responsabilità: se non è chiaro chi deve adottare determinate misure, e quindi rispondere per esse, diventa difficile per i cittadini imputare correttamente fatti e intenzioni, e quindi eventualmente attivare meccanismi di responsabilità politica, e diventa difficile per i detentori del potere assumersi pienamente le loro responsabilità».

⁹⁰⁰ M. Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016, p. 59, secondo cui «il costituzionalismo d'oggi parrebbe essersi slegato dalla questione che dovrebbe essergli fondamentale: quella del potere. In genere si dice che il costituzionalismo sarebbe una tecnica (o scienza, o arte) di limitazione del potere, ma è più corretto riconoscere che si tratta, anzitutto, di una tecnica (o scienza, o arte) di fondazione di un potere legittimo, che solo dopo aver provveduto a costruire un simile potere (legittimo, appunto), si affatica a limitarlo, circondandolo di garanzie».

⁹⁰¹ I confini di queste due affermazioni sono, come affermato da M. Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 2016, pp. 60-61, sfumati dall'*inafferrabilità* del potere, tant'è che «il costituzionalismo dei nostri giorni non si chiami più così, ma abbia inteso chiamarsi *neocostituzionalismo*», che rappresenta un'*altra* versione del costituzionalismo. «Il primo è un costituzionalismo di diritto «senza terra» (per riprendere una fortunata espressione di Stefano Rodotà); che confida nel «dialogo fra le Corti» per garantire quella tutela multilivello dei diritti che a molti sembra essere la migliore possibile nel migliore dei possibili mondi; che si segnala per un evidente disinteresse per il potere politico, sia perché lo studia poco, sia perché lo considera con sospetto (se non disprezzo) evidente; che predica la centralità della giurisdizione, rimuovendo l'antica centralità della legislazione». Così, il divorzio tra diritto ed economia non stupirebbe tanto il *neocostituzionalismo*, ma quello «il buon vecchio costituzionalismo» perché la crisi di dialogo tra i due il *neocostituzionalismo* l'ha auspicata, in quanto «lo Stato pareva un pericolo per i diritti (per quei diritti che del neocostituzionalismo sono l'alfa e l'omega) e non una risorsa per la loro tutela, tanto è vero che l'indirizzo (...) ha cominciato a costruire i diritti come entità autolegittimantis».

⁹⁰² Si è visto come T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., 1971, affermava la *normatività* dell'indirizzo politico, facendo riferimento al *nesso inscindibile* tra «la scelta e la specificazione dei fini e l'apparato organizzativo» necessario a realizzarli. M. R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, p. 193, per cui si tratta «tratta di dare forma a una nuova «arte di governo», innovando lo stesso repertorio liberale, per adattarlo alle esigenze di un'economia di tipo concorrenziale».

Spezzare o rinunciare alla grammatica del costituzionalismo, dunque, per la *politica* trasformarsi in *autorità*, significherebbe creare, non un *mutamento costituzionale*⁹⁰³, bensì una *rottura costituzionale*, per cui tutto dovrebbe essere *ri-creato*, ivi compreso l'indirizzo politico⁹⁰⁴.

⁹⁰³ Su cui, R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, cit., 2020, p. 25. L'A. afferma che «se allora di “mutamento costituzionale” merita che si parli in Italia, ci si riferisce a quanto è avvenuto nelle interpretazioni, nell'applicazione e nell'attuazione della costituzione, nel “diritto costituzionale”, insomma (...). Le parti della costituzione più soggette a “mutamenti” – veri o presunti che siano – sono però la forma di governo e la costituzione economica. Per entrambi si fa urgente capire in che cosa consistano i mutamenti: compito che si rivela però assai arduo. Anzitutto perché, ancora una volta, non è affatto chiaro di cosa si stia parlando (...). La trasformazione registra il mutamento di quella “forma” che si suppone fosse in origine immaginata, presupposta o incarnata in norme varate dai costituenti. Se i fatti modificano la “forma”, allora l'analisi della prassi appare strumento imprescindibile degli studi costituzionalistici, senza la quale è inevitabile arrendersi a un'interpretazione astratta e solo formalistica della Costituzione. Ma la “forma”, il “modello” di governo deve preesistere per servire da riferimento: e non serve solo da cartamodello in cui incastonare dati e fatti che si considerano significativi. Svolge anche una funzione prescrittiva, costituisce cioè il parametro di valutazione delle prassi, che possono risultare incoerenti con il modello, e costituiscono perciò deviazioni forse illegittime, da censurare». Sul tema, tra gli altri, cfr. anche S. Bartole, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, pp. 2 ss., che afferma come la «distinzione fra mutamento, trasformazione e modificazione costituzionale» è «distinzione che finisce per porre il problema della identità costituzionale di uno Stato». Ciò in quanto si può «parlare di trasformazioni costituzionali con riguardo a tutti quei processi ed eventi che mettono in giuoco la stessa identità costituzionale di uno Stato, cioè i principi qualificanti del suo ordinamento, e meritano una trattazione a parte, così riservando la qualificazione di modificazioni a quei mutamenti che sono meno traumatici ed appaiono più circoscritti».

⁹⁰⁴ M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, ha affermato come, «sebbene anche le leggi – fatta eccezione per quelle che si qualificano dichiaratamente e volutamente temporanee – siano pensate per durare, solo la costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno. Così descritta, si tratta di un'ambizione che è logicamente destinata ad essere sempre soddisfatta: l'ordinamento e la “sua” costituzione stanno e cadono assieme, sicché la morte di una costituzione e la morte dell'ordinamento che ne è fondato non possono essere distinte. Non lo possono quando si tratta di costituzioni scritte (...), ma a maggior ragione non lo possono quando si tratta di costituzioni non scritte, per le quali, anzi, fra costituzione e ordinamento complessivo v'è continuità più ancora che contiguità. Nondimeno, se si esaurisse in questo, la tensione *ad aeternitatem* della costituzione sarebbe poca cosa, risolvendosi nella pretesa di durare tanto quanto le vicende dell'ordinamento di riferimento, di fatto, le consentono di durare. In realtà, quel che una costituzione vuole è molto di più: è plasmare i destini di una comunità politica per il periodo di tempo più lungo possibile. Tende, insomma, non solo all'eternità nell'ordinamento ma all'eternità dell'ordinamento».

BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, in *Giur.cost.*, n. 2, 2018
- R.Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017
- M.Ainis-A.Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- M.Ainis, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corr. Sera*, 7 agosto 2011
- A.Alberti, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022
- S.Andriani-P.Barcellona (a cura di), *Sulla programmazione: una parola-chiave della politica italiana*, Bari, De Donato, 1981
- U.Allegretti, *Il Governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971
- L.Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in Id. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- L.Antonini, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, Modena, Mucchi Editore, 2022
- G.Arconzo, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012
- A.Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 11 gennaio 2012
- A.Baraggia, *Conditionality measures within the Euro Area Crisis: a challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge journal of international and Comparative Law*, 2015
- A.Baraggia, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti Europee*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- R.Baratta, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014
- M.Barcellona, *Critica del nichilismo giuridico*, Torino, Giappichelli, 2006
- P.Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 2, 1958
- P.Barile, *Aspetti giuridici del «Progetto di programma economico 1965-69»*, in *Dir.ec.*, 1965
- P.Barile, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Nov.Dig.It.*, XIII, Torino, Giappichelli, 1966
- P.Barile, *Intervento*, in M.Ainis-A.Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- S.Bartole, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979
- S.Bartole, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019
- L.Bartolucci, *Le legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016
- L.Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, Cedam, 2021

- F.Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969
- M.Benvenuti, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione al XXXII Convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018
- M.Bergo, *Pareggio di bilancio «all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, 6/2013
- C.Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad.cost.*, 2008
- C.Bergonzini, *Il cd. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge 243 del 2012: le radici e gli equivoci di una riforma controversa*, in *Studium Iuris*, n.1, 2014
- C.Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Giuffrè, 2014
- C.Bergonzini-S.Borelli-A.Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016
- C.Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, in *federalismi.it*, 9/2017
- C.Bergonzini, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, in Id. (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019
- R.Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011
- R.Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012
- R.Bifulco, *Introduzione*, in F.Angelini-M.Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene, 2012
- F.Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012
- R.Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir.Cost.*, n. 1, 2020
- R.Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 2021
- R.Bin, *Normatività del fattuale*, Modena, Mucchi editore, 2021
- B.H.Bix, *Teoria del diritto. Idee e contesti* (2015), a cura di A. Porciello, Torino, Giappichelli, 2016
- N.Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, Giappichelli, 1994
- M.Boccaccio, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, in *Associazione fra le società italiane per azioni. Note e studi*, 1/2014
- G.Bognetti, *La Corte costituzionale italiana e la sua partecipazione alla funzione di indirizzo politico dello Stato nel presente momento storico*, in *JUS*, 1-2, 1967
- G.Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G.Rivosecchi)*, in *Forum di Quad.cost.*, giugno 2010
- G.Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011
- C.Bologna, *Pluralismo* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- A.Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1984
- A.Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C.Pinelli-T.Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010

- A.Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- A.Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in V.Lippolis-N.Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012
- A.Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2012
- A.Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *gruppodipisa.it*, 2012
- A.Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio del bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*. Relazione al Convegno "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce 14-15 settembre 2012, in *gruppodipisa.it*
- A.Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur.cost.*, 2014
- A.Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), in *Enc.Dir.*, Ann. VII, 2014
- F.Bresolin, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- S.Buscema, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, V, 1959
- C.Buzzacchi, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e «Stato sociale»*, in *Amministrare*, n. 1, 2014
- D.Cabras, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2011
- D.Cabras, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2012
- D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "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 *Forum di Quad. cost.*, 2012
- D.Cabras, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013
- D.Cabras, *L'art. 81 della Costituzione*, in *magistratura.it*
- S.Caldarelli, *La sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017
- S.Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, Roma Tre Press, 2020
- L.Campiglio, *La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- J.R.Capella, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 2008
- G.Caporali, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *federalismi.it*, 1/2019
- P.A.Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975
- V.Capuozzo, *L'"atto politico" davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2018
- M.Carabba, *Un ventennio di programmazione: 1954-1974*, Bari, Laterza, 1977

- B.Caravita, *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in B.Caravita (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015
- B.Caravita, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 11/2019
- G.Carboni, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2006
- P.Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013
- C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- C.Caruso-M.Morvillo, *Il governo dei numeri, oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, in Id. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- S.Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014
- S.Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 2021
- E.Catelani, *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in *Rass.parl.*, n. 1, 2007
- E.Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961
- E.Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G.Amato-A.Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984
- E.Cheli, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad.cost.*, n. 2, 1985
- O.Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Ed.Scientifica, 2016
- O.Chessa, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4, 2016
- O.Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017
- O.Chessa, *Sovranità* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- F.Ciaramelli, *Nichilismo giuridico e deliberazione sociale del senso*, in *Riv.intern.fil.dir.*, Serie V, LXXXIV, 2007, n. 3
- F.Ciaramelli, *L'ordine simbolico della legge e il problema del metodo*, Torino, Giappichelli, 2021
- P.Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988
- P.Ciarlo, *Intervento*, in M.Ainis-A.Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- I.Ciulli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012
- I.Ciulli, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Diritto dell'economia*, vol. 25, n. 77, 1/2012
- I.Ciulli, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quad.cost.*, 26 maggio 2015
- F.Cocozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 1999

- E.Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1985
- E.Colarullo, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad.cost.*, n. 3, 1993
- G.Contaldi, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)* (voce), in *Enc.Dir.*, Ann. VII, 2014
- F.Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *federalismi.it*, 5/2012
- M.Corsale, *Pluralismo giuridico* (voce), in *Enc.dir.*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983
- V.Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, Urbino, 1939
- V.Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI Ed., Padova, Cedam, 1993
- M.Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G.Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016
- G.Cuomo, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957
- R.D'Alimonte, *Il processo di bilancio in Italia*, in G.Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1989
- E.D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021
- N.D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 10, 2012
- L.D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione al XXXII Convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018
- A.D'attorre, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2020
- E.Dal Maso, *Lemanik, il rischio subprime negli Usa vale metà del Pil ed è in mano a fondi comuni e pensione*, in *milanofinanza.it*
- A.De Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, Ed.Scientifica, 2020
- C.De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2018
- D.De Grazia, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur.cost.*, n. 3, 2012
- P.De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica: profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993
- P.De Ioanna-C.Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009
- P.De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C.Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019
- F.R.De Martino, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015
- J.de Vlieger-D.Mügge, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- G.Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv.dir.fin.*, fasc.4, 2001
- G.della Cananea, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016

- M.Della Morte, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in G.Grasso, *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016
- P.De Sena-S.D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020
- G.Di Cosimo, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in *Forum dei Quad.cost.*, 2019
- R.Di Maria, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del «pareggio di bilancio»: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- G.Di Nardi, *Indeterminatezza ed esogeneità*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Anno 30, nn. 9/12, 1979
- G.Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *federalismi.it*, 2019
- M.Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C.Bergonzini-S.Borelli-A.Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016
- M.Degni-P.De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, Castelvechi, 2017
- R.Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *federalismi.it*, 8/2011
- R.Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 10/2012
- R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012
- R.Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *federalismi.it*, 6/2013
- R.Dickmann, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013
- M.Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985
- M.Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig.Disc.Publ.*, Torino, Giappichelli, 1993
- C.Domenicali, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, cit., 2020, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- M.Duverger, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, Giuffrè, 1973
- P.Ecochard, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzione del federalismo*, numero speciale, 2015
- L.Elia, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc.Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970
- C.Esposito, *Capo dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960
- R.Esposito, *Istituzione*, Bologna, Il Mulino, 2021
- F.Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2011
- F.Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2012

- F.Fabrizzi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019
- D.Farias, *Le dichiarazioni costituzionali generiche e i rapporti fra Stato e diritto*, in Aa.Vv., *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1969
- C.Fasone, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020
- C.Fasone, *La debolezza della rappresentanza democratica nell'Unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- G.Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973
- G.Ferrara, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G.Guarino*, Vol. II, Padova, Cedam, 1998
- M.R. Ferrarese *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010
- E.Furno, *Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del governo*, in *Dir.Publ.Eur.*, *Rass. Online*, 1, 2020
- C.Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2013
- S.Gabriele, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Riv.giur.Mezz.*, nn. 1-2, 2013
- C.Galli, *Carl Schmitt nella cultura italiana (1924-1978). Storia, bilancio, prospettive di una presenza problematica*, in *Storicamente*, n. 6, 2010
- M.Galizia e P.Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990
- L.Gianformaggio, *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2018
- A.S.Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano Giuffrè, 1993
- A.Giovannelli, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2013
- M.C.Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021
- F.Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *forumcostituzionale.it*
- T.F.Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2014
- T.F.Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A.Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015
- T.F.Giupponi, *Separazione dei poteri* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- R. Gneist, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, in Id., *Legge e bilancio*
- M.Goldoni, *Costituzione economica*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- C.Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, Cedam, 2013
- C.Goretti, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019

- T.Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari-Roma, editori Laterza, 2022
- E.Griglio, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo*, in R.Ibrido-N.Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018
- G.Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv.Trim.Dir.Pubbl.*, 1951
- G.Guarino, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962
- A.Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014
- A.Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017
- A.Guazzarotti, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Y.Guerra, *L'ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- J.Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L.Ceppa, Bari-Roma, Laterza, 2013
- H.L.A.Hart, *Il concetto di diritto*, a cura di M.A.Cattaneo, Torino, Einaudi, 2002
- W.Z.Hirsch, *Law & Economics*, San Diego, Academic Press, 2001
- S.Holmes-C.R.Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000
- R.Ibrido-N.Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018
- R.Ibrido-N.Lupo, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018
- N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, 2022, in *federalismi.it*, 1/2022
- G.Ingrosso, *Diritto finanziario*, Napoli, Jovene, 1954
- M.La Torre, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Roma-Bari, 1999
- G.Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015
- F.Lanchester, *Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in Id. (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, ESI, 1989
- P.Lascoumes-P.Le Galés, *Introduzione. L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti*, in id. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Mondadori, 2009
- C.Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942
- C.Lavagna, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in C.Lavagna, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984
- M.Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019

- L.Leo, *Il ruolo di “attore-protagonista” del Presidente della Repubblica in tempi di crisi*, in *amministrazoneincammino.it*, 7, 2022
- D.Lorrain, *I piloti invisibili dell'azione pubblica. Lo smarrimento della politica?*, in P.Lascoumes-P.Le Galés, *Introduzione. L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti*, in id. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Mondadori, 2009
- A.Lucarelli, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.*, online, 1, 2019
- M.Luciani, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc.dir.*, Ann. III, Milano, Giuffrè, 2010
- M.Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, n. 6, 2012
- M.Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013
- M.Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *cortecostituzionale.it*, 2013
- M.Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, nuova serie, Annali V, 2015
- M.Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- M.Luciani, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019
- N.Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad.cost.*, n. 3, 1999
- N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007
- N.Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *amministrazoneincammino.luiss.it*, 25 maggio 2011
- N. Lupo, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, in V.Lippolis-N.Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012
- N.Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013
- N.Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2013
- N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014
- N.Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- N.Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, *Editoriale*, in *federalismi.it*, 1/2022
- N.Lupo, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M.Luciani-N.Lupo-C.Bergonzini, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, Ed.Scientifica, 2022
- A.Mangia, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *forumcostituzionale.it*, 3 gennaio 2013

- A.Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973
- A.Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003
- A.Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020
- T.Martines, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957
- T.Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.Dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971
- P.Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018
- M.Massa, [Legge n. 243 del 2012] *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, in *dirittiregionali.org*, 2013
- M.Mazziotti di Celso, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur.cost.*, n. 5, 2012
- G.Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2020
- A.J.Menédez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, in C.Caruso-M.Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020
- R.Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 5/2019
- M.Midiri, *Principio maggioritario e giurisdizione*, in M.Ainis-A.Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- F.Modugno, *Legge in generale (dir. cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973
- J.J.Moreso, *Stato di diritto*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2022
- D.Morgante, *Note in tema di «Fiscal Compact»*, in *federalismi.it*, 7/2012
- D.Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2012;
- D.Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 14/2012
- A.Morrone, *Teologia economica vs. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad.cost.*, XXXII, 2012
- A.Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013
- A.Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013
- A.Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad.cost.*, 2014
- A.Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015
- A.Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017
- A.Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2018
- L.Mortara, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, Casa Ed. Franc. Vallardi, 1901

- C.Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931
- C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, [1940], 1998
- C.Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1972
- E.Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol.dir.*, 44, 2013
- E.Mostacci, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, n. 4, 2017
- R.Nania, *Presidente della Repubblica e assetto politico costituzionale: a proposito di un libro sul tema*, in *Rivista AIC*, 2014
- G.M.Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv.giur.mezz.*, n. 1-2, 2013
- M.Nardini, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *amministratoreincammino.it*, 2012
- U.Neumann, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, in *Ars Interpretandi*, n. 1, 2013
- F.Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. Cost.*, 6 marzo 2012
- F.Nugnes, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 7, 2015
- F.Nugnes, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, in *federalismi.it*, 26/2016
- J.O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979
- M.Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in S.Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. Quaderni della Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999
- V.Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969
- V.Onida, *Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *Il Manifesto*, 8 settembre 2011
- V.Onida, *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011
- R.Onofri, *Programmazione e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1970
- V.E.Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Soc.ed.Libreria, 1897
- A.Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011
- A.Pace, *Pareggio di bilancio e decreti di spesa*, in *Europa*, 21 settembre 2011
- F.Pammolli-C.Tucciarelli, *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021
- S.Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929
- S.Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1936
- P.Pasquino, *Introduzione. Il costituzionalismo e le sue parole*, in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- G.Passalacqua, *Il bilancio dello Stato, un istituto trasformato*, in *Riv.trim.sc.amm.*, n. 1, 1978
- A.Passaro, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, Aracne, 2013

- R.Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?* In *Giorn.dir.amm.*, n. 9, 2002
- R.Perez, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giorn.dir. amm.*, n. 10, 2004
- R.Perez, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 7, 2005
- R.Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 1, 2011
- R.Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn.dir.amm.*, 2012
- R.Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir.amm.*, 5/2012
- R.Perez, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n. 1, 2017
- C.Pesce, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *AISDUE*, n. 5, 2020
- D.Piccione, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2012
- M.Pieroni, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv.Corte Conti*, 2013
- A.Pin-G.Rivosecchi, *Introduzione alla Parte quarta, Dottrine economiche e discipline pubblicistiche: gli orizzonti della ricerca*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- C.Pinelli, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2015
- C.Pinelli, *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- G.Pino, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2018
- A.Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011
- A.Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in (a cura di) C.Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019
- G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, In *Quad.cost.*, n. 1, 2012
- G.Pitruzzella, *Crisi economica e decisione di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013
- A.Pizzorusso, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Il Foro it.*, 1980
- A.Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1963
- G.U.Rescigno, *Responsabilità (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc.Dir.*, XXXIV, Milano Giuffrè, 1988
- G.U.Rescigno, *Intervento*, in M.Ainis-A-Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- G.Rinella, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Nomos*, 13 maggio 2015
- G.Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007
- G.Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *osservatoriodellefonti.it*, 1/2011

- G.Rivosecchi, *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*, n. 3, 2012
- G.Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2020
- G.Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011
- S.Romano, *L'ordinamento giuridico*, a cura e con un testo di M.Croce, Macerata, Quodlibet, 2018
- L.S.Rossi, *"Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione nell'UE*, in *Dir.Un.Eur.*, n. 2, 2012
- A.Ruggeri, *Gli "effetti" politici delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *consultaonline.it*, 2014
- G.M.Ruotolo, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi integrazione europea*, 7/2012
- F.Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017
- G.Salerno, *Legge finanziaria* (voce), in *Enc.Giur. Treccani*, vol. VII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 1999
- M.T.Salvemini, *Il Tesoro e la politica di bilancio*, Roma, Officina edizioni, 1979
- M.T.Salvemini, *La programmazione pluriennale della spesa pubblica*, in A.Tramontana (a cura di), *La riforma del bilancio dello Stato*, Rimini, Maggioli, 1982
- M.T.Salvemini, *Costituzionalismo monetario e fiscale*, in *Politica economica*, 1985
- G.Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia: origine e analisi di una riforma*, Padova, Cedam, 1983
- F.Salmoni, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 20/2020
- F.Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2021
- M.Salvati, *Il sistema economico italiano: analisi di una critica*, Bologna, Il Mulino, 1975
- F.Saitto, *Proprietà* (voce), in C.Caruso-C.Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021
- G.Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012
- G.Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in V.Lippolis-N.Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012
- A.Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G.Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, in *gruppodipisa.it*,
- A.Sciortino, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *federalismi.it*, 18/2021
- D.Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010
- S.Sileoni, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 25 gennaio 2013
- G.Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc.dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985

- A.Somma, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- A.Spadaro, *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell'“effettività” della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei “limiti” alla democrazia (la lezione della storia)*, in M.Ainis-A-Ruggeri-G.Silvestri-L.Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998
- I.Staff, *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, in *Scienza e politica*, XV, n.3/1990
- G.Stammati, in (voce) *Finanza (amministrazione della)*, vol XVII, *Enc.giur.*, Giuffrè, Milano, 1968
- M.T.Stile, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020
- M.Tallachini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Riv.fil.dir.*, n. 2, 2012
- L.C. Thurow, *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1980
- V.Tondi della Mura-M.Carducci-R.G.Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005
- V.Tonti, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017
- G.L.Tosato, *Qualche riflessione sul nuovo trattato europeo*, in *Affari internazionali*, 21 dicembre 2011
- G.L.Tosato, *Il nuovo trattato europeo e le istituzioni dell'Ue*, in *Affari internazionali*, 3 gennaio 2012
- G.L.Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G.Bonvincini-F.Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012
- G.L.Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interpretazione fra livelli europeo e interno*, relazione al seminario «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Roma, 22 Novembre 2012, in *cortecostituzionale.it*, 2013
- G.L.Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv.dir.int.*, n. 1, 2014
- C.Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018
- R.Valicenti, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012
- G.Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014
- L.Verzichelli, *La politica di bilancio*, Bologna, il Mulino, 1999
- L.Violini, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L.Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016
- G.Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, Officine tipografiche italiane, 1910
- G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C.Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, [1940], 1998