

RIVISTA  
TRIMESTRALE  
DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA  
DI  
DOTTRINA  
E  
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI  
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK  
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

1 / 2020

ISSN: 2036 - 4873

## PARTE PRIMA

### ARTICOLI

FRANCESCO CAPRIGLIONE – *La finanza UE al tempo del coronavirus* (The EU finance in the time of the coronavirus).....1

RAINER MASERA – *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell’UE: problemi e prospettive* ((Non) proportionality of banking surveillance in the European Union: problems and perspectives).....40

VALERIO LEMMA – *Quali orizzonti per la corporate governance? (Spunti dal libro “metamorfosi della governance bancaria” e dal nuovo regolamento della banca d’italia in materia di governo societario del 5 dicembre 2019)* (“Culture” and “governance” in today’s banks: issues and challenges What are the horizons for corporate governance? (Inspired by the book "Metamorphoses of Banking Governance" and the new Bank of Italy Regulation on Corporate Governance of 5 December 2019)).....103

RENATO IBRIDO – *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione* (The coordination of the budget decisions and the public debt sustainability: questioning the transformation of the economic constitution).....114

## PARTE SECONDA

### NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

GIUSEPPE CAVALLARO – *L’esternalizzazione della funzione di compliance: riparto di responsabilità tra l’intermediario e l’outsourcer* (Outsourcing the compliance function: issues of liability of the intermediary and of the outsourcer), nota a sentenza della Corte di

Appello di Catania n. 133 del 22 gennaio 2019.....1

FRANCESCO SAVERIO PORCELLI – *L'azione di responsabilità avverso i commissari di banche in crisi. Questioni di legittimità costituzionale* (Observations about the constitutionality of the authorization to sue commissioners for their liability within banks' extraordinary administration procedure), nota a sentenza del TAR Lazio n. 1770 del 10 febbraio 2020.....25

**COORDINAMENTO DELLE DECISIONI DI BILANCIO  
E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO: RAGIONANDO SULLA  
COSTITUZIONE ECONOMICA IN TRASFORMAZIONE \***

*(The coordination of the budget decisions and the public debt sustainability: questioning the transformation of the economic constitution)*

**ABSTRACT:** *According to the European Treaties, the Member States shall coordinate their economic policies within the Union, in the context of the broad guidelines approved by the ECOFIN and acting in light of the principles of the EU “economic constitution”. After the Fiscal Compact, this supranational and prescriptive economic constitution includes also the “balanced budget rule”, the principle according to which the budgetary position of the Member States shall be balanced or in surplus.*

*Against this background, the essay aims to analyse the constitutional implications of the transformation of the economic governance and fiscal rules in terms of sources of law, form of government and evolution of the domestic economic constitution.*

*The work explores, inter alia, the experience of the first 6 years of application of the new article 81, par. 2 Const., as modified by the Constitutional Law no. 1/2012. The constitutional provision requires a parliamentary authorization – approved by an absolute majority of the Members of the two Houses – to deviate, in exceptional circumstances, from the debt target.*

---

\*Contributo approvato dai revisori.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. La ridefinizione delle regole fiscali e delle procedure di bilancio nel quadro della risposta europea alla crisi. - 3. Il coordinamento delle decisioni nazionali di bilancio in sede europea. - 4. L'attuazione del Fiscal Compact nell'ordinamento costituzionale italiano. - 5. L'istituto dell'autorizzazione parlamentare alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento. - 6. Verso una conclusione

1. Gli interrogativi circa la peculiare natura dell'Unione europea sono alla base di numerose opzioni ricostruttive, le quali hanno alimentato un ampio dibattito in merito all'applicabilità a livello sovranazionale del concetto di "ordinamento costituzionale"<sup>1</sup>, della prospettiva smendiana di "integrazione"<sup>2</sup> nonché di ulteriori ca-

---

<sup>1</sup>Una prima posizione è stata sviluppata soprattutto dalla Corte di giustizia, la quale ha affermato il carattere tendenzialmente definitivo delle rinunce di sovranità operate (sia pure in settori limitati) dagli stati membri, attribuendo altresì uno *status* costituzionale ai Trattati. In altre parole, l'UE avrebbe dato vita ad un ordinamento costituzionale in grado di esercitare frammenti di poteri sovrani nella propria sfera di competenza. La validità di tale ipotesi ricostruttiva è stata invece decisamente esclusa dal Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale ha inquadrato l'UE quale un mero *Staatenverbund*, una confederazione di stati i quali rimangono peraltro "signori dei Trattati" (*Herren der Verträge*) e titolari della sovranità anche in relazione alle competenze "delegata" (e in ogni caso revocabili) all'UE. Sulla configurabilità di un ordinamento costituzionale europeo nelle forme di un *composite constitutional order*, cfr. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007. Per una mappa delle teorie del "constitutional pluralism" – secondo la formula evocata in dottrina a partire dal saggio di MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1, 1993, 8 ss. – cfr. AVBELJ – KOMÁREK (cur.), *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*, Oxford – Portland, Hart, 2012.

<sup>2</sup>Cfr. ad esempio LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale e sovranità popolare*, in *XXI Secolo. Norme e idee*, Roma, Treccani, 2009, 339 ss., secondo il quale la prospettiva smendiana dell'integrazione (cfr. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munchen, Duncker-Humblot, 1928, trad. it.: *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988) risulterebbe inutilizzabile con riferimento all'UE in quanto l'unità politica europea non sarebbe paragonabile a quella di uno stato. A tale approccio è stato replicato che «il carattere graduale» del rafforzamento del processo di integrazione costituzionale in Europa «è perfettamente coerente con il paradigma teorico dell'"integrazione, il quale rinvia (...) ad un processo di unificazione sempre in divenire». In secondo luogo, secondo quest'ultima tesi, l'espressione "integrazione costituzionale" appare in ogni caso giustificata dal coinvolgimento crescente «della sfera pubblica europea sulle grandi scelte del processo di integrazione, le quali sono state non soltanto il frutto di accordi tra governi, ma anche l'esito di procedure "discorsive" e di *fora* di comunicazione pubblica» (così RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa. Tra passato e futuro: questioni di metodo*

tegorie di derivazione tipicamente costituzionalistica<sup>3</sup>.

In particolare, secondo l'ipotesi interpretativa accolta dal Tribunale costituzionale federale tedesco a partire dal *Maastricht Urteil*, l'UE andrebbe considerata come una *Stabilitätsgemeinschaft*, ossia una "comunità di stabilità" funzionale alla realizzazione di un mercato integrato e concorrenziale, ma comunque basata sul principio secondo cui ogni stato è responsabile esclusivamente per se stesso (*staatliche Eigenverantwortung*). Tali caratteristiche porterebbero dunque l'Unione europea a differenziarsi rispetto agli stati membri ed in particolare alla Repubblica federale tedesca, quest'ultima elevata dal *Bundesverfassungsgericht* a paradigma di *Solidargemeinschaft*, vale a dire una "comunità di solidarietà" fondata sulla condivisione dei rischi e delle opportunità, sulla perequazione e sul principio in base al quale nessuna componente della federazione deve essere lasciata indietro<sup>4</sup>.

Tra le categorie costituzionalistiche che la dottrina ha provato a trasferire al processo di integrazione particolare rilievo assume poi il concetto di "costituzione economica", nelle sue due tradizionali declinazioni: quella prescrittiva, accolta da coloro che rintracciano l'esistenza di un modello economico imposto al decisore politico attraverso fonti scritte di rango sovraordinato; e quella descrittiva, la quale ri-

---

*comparativo nella costruzione di un diritto costituzionale europeo*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 199 ss., spec. 201-202).

<sup>3</sup>Con riferimento, ad esempio, alle categorie di "forma di governo" e "indirizzo politico", cfr. IBRIDO – LUPO, "Forma di governo" e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in IBRIDO – LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 9 ss., spec. 26 ss.

<sup>4</sup>Sulla dicotomia comunità di solidarietà/comunità di stabilità sviluppata dal *Bundesverfassungsgericht*, cfr. SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, 281 ss. Per un quadro d'insieme sulla giurisprudenza tedesca relativa al processo di integrazione, cfr. anche FARAGUNA, *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2016, 211 ss.; ID., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, 2, 2016, 431 ss.

duce tale schema concettuale ad un mero aggregato di norme concernenti il fenomeno economico che tuttavia appaiono suscettibili di essere sviluppate sulla base di soluzioni legislative compatibili con una pluralità di teorie economiche<sup>5</sup>. A ben riflettere, anzi, la definizione in senso prescrittivo di tale concetto si presta oggi a fotografare meglio la realtà dell'UE piuttosto che non quella dei propri stati membri. Mentre infatti una larga parte delle Costituzioni nazionali – a partire da quella italiana – si limita ad indicare dei generali obiettivi di inclusione e di trasformazione sociale, tutt'al più individuando e mettendo a disposizione del decisore politico determinati strumenti per la realizzazione di tali finalità, i Trattati europei hanno optato per un ben definito modello economico<sup>6</sup>. Esso si basa infatti sul principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza nonché sui relativi corollari: instaurazione di un mercato comune caratterizzato dalla eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali; il principio della stabilità dei prezzi (art. 127 TFUE); la subordinazione di aiuti finanziari ad una rigorosa condizionalità (art. 136 TFUE); la «necessità di mantenere finanze pubbliche sane» (preambolo *Fiscal Compact*), sia nel breve termine (stabilità della politica di bilancio) sia nel lungo termine (sostenibilità della politica di bilancio). Con riferimento all'esperienza europea potrebbero così trovare realizzazione, almeno potenzialmente, alcune delle indicazioni degli economisti appartenenti alla scuola della “*public choice*”, secondo i quali la sfera di discrezionalità degli attori politici in ambito economico-monetario – in ragione della tendenza di questi ultimi a farsi

---

<sup>5</sup>Sul concetto di costituzione economica alla luce delle indicazioni offerte dal dibattito tedesco, cfr. ancora SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, cit.

<sup>6</sup>Per indicazioni di carattere comparatistico, cfr. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013.

guidare dall'interesse "egoistico" alla propria rielezione – andrebbe circoscritta attraverso appositi vincoli giuridici<sup>7</sup>.

Senonché la costituzione economica europea è confluita, in forme ed intensità differenti, all'interno delle Costituzioni degli stati membri<sup>8</sup>. In parte per effetto di espresse revisioni costituzionali, come è avvenuto da ultimo con la legge cost. n. 1 del 2012; in parte attraverso interpretazioni innovative del testo costituzionale, come accaduto ad esempio nell'ambito della giurisprudenza costituzionale che ha ancorato la concorrenza – principio non testualmente richiamato dalla Costituzione – alla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)<sup>9</sup>. Da qui la transizione dell'ordinamento italiano, a partire dalla fine degli anni Ottanta, da un modello di stato interventista e imprenditore (schema non imposto sebbene individuato dal Costituente come soluzione di *default*) al diverso paradigma dello stato regolatore. Un modello, quest'ultimo, se non potenzialmente irreversibile, comunque decisamente più rigido rispetto al precedente, in quanto modificabile soltanto intervenendo su un articolatissimo intarsio di norme che si pongono al vertice dei sistemi

---

<sup>7</sup>Cfr. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967 e WAGNER, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1977.

<sup>8</sup>In una prospettiva fortemente critica, cfr. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Esi, 2016; ID., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, il quale pone l'accento su alcuni profili di radicale incompatibilità fra il modello italiano e quello sovranazionale di costituzione economica. Per un quadro sul dibattito relativo ai limiti e alle potenzialità di una (re-)interpretazione della costituzione economica italiana alla luce dei Trattati europei un ottimo punto di partenza è il volume *La Costituzione economica (atti del Convegno AIC 1991)*, Padova, Cedam, 1997 contenente in particolare le relazioni di Amato, Bognetti e Guarino.

<sup>9</sup>Sul "posto" della concorrenza nell'ordinamento costituzionale italiano e le interconnessioni con le tradizionali libertà economiche, cfr., fra gli altri, NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in NANIA – RIDOLA (cur.), *I diritti costituzionali*, I, Torino, Giappichelli, 2006, 193 ss.; SAIITO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in CORTESE – CARUSO – ROSSI (cur.), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, 125 ss.

delle fonti di una pluralità di ordinamenti costituzionali (nazionali e sovranazionali).

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di interrogarsi su uno dei principali punti di snodo del nuovo modello di costituzione economica prescrittiva che collega Unione europea e stati membri: l'irrigidimento dei vincoli fiscali e di bilancio nel quadro del potenziamento degli strumenti di coordinamento a livello UE delle politiche economiche. Tale direttrice di sviluppo sarà innanzitutto analizzata nel quadro delle misure europee di risposta alla crisi (par. 2). Successivamente si prenderanno in esame il segmento sovranazionale (par. 3) e quello domestico del ciclo di bilancio, focalizzando in particolare l'attenzione sulla attuazione delle regole del *Fiscal Compact* (par. 4) e sul nuovo istituto dell'autorizzazione parlamentare alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento (par. 5). Nel paragrafo conclusivo si cercherà infine di tirare le somme, valutando l'impatto delle trasformazioni in atto su tre snodi cruciali del diritto costituzionale: il sistema delle fonti, la forma di governo e la natura della costituzione economica (par. 6).

2. A seguito della crisi globale innescata a partire dal 2007 dalle insolvenze nel campo dei mutui *subprime* e dal *default* di Lehman Brothers, l'UE ed i suoi stati membri hanno proceduto ad una significativa riorganizzazione degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche nazionali nonché delle regole fiscali e delle procedure di bilancio<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>La letteratura giuridica sulla crisi economico-finanziaria è sterminata. Un ottimo punto di partenza per comprendere la genesi della crisi è rappresentato tuttavia dal volume di CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2008). Il caso italiano*, Padova, Cedam, 2009. Sulle implicazioni costituzionali

La riforma della *governance* economica costituisce peraltro soltanto uno dei segmenti della risposta europea alla crisi, quest'ultima caratterizzata da un andamento di tipo circolare.

In una prima fase di contagio – che potremmo definire “dalle banche al debito sovrano” – gli interventi pubblici di salvataggio degli istituti di credito si sono riverberati sia sulla economia reale, sia sulla tenuta degli equilibri di finanza pubblica. Le politiche di *austerity* attuate allo scopo di finanziare le operazioni di salvataggio hanno infatti alimentato una spirale recessiva, accompagnata da un drastico crollo dei livelli di occupazione. Gravati, da un lato, dalle maggiori spese sostenute nelle operazioni di salvataggio del settore bancario, e indeboliti, dall'altro, dalle minori entrate provocate dalla recessione in atto, gli stati meno virtuosi sul piano degli equilibri di finanza pubblica sono rimasti sotto il tiro delle agenzie di *rating*<sup>11</sup>. Con ripetuti declassamenti del loro debito sovrano, e il conseguente innalzamento dello *spread* con i titoli tedeschi, alcuni di questi paesi sono stati così trascinati sull'orlo

---

della crisi, cfr. altresì CERRINA FERONI – FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012; TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, in *EIU Working Papers*, 28, 2012; NAPOLITANO (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012; GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Esi, 2012; CONTIADES (cur.), *Constitutions in the global financial crisis: a comparative analysis*, Farnham, Ashgate, 2013; BIFULCO – ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; BALAGUER CALLEJÓN – AZPITARTE SÁNCHEZ – GUILLÉN LÓPEZ – SÁNCHEZ BARRILAO (cur.), *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros*, Pamplona, Aranzadi, 2015; D'AMICO – BIONDI (cur.), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

<sup>11</sup>Sulle implicazioni, anche costituzionali, dell'attività svolta dalle agenzie di *rating*, cfr. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismi*, 2012; TROISI, *Le agenzie di rating. Regime disciplinare e profili evolutivi*, Padova, Cedam, 2013; GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritti costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2015, 87 ss.

del fallimento.

Ai *downgrade* delle agenzie di *rating* ha fatto seguito una fase di contagio inversa a quella precedente – “dal sovrano alle banche” – nella quale il sistema bancario è stato impegnato nel “salvataggio del salvatore”. In altre parole, più gli stati intervenivano per evitare il *default* degli istituti “*too big to fail*”, più i governi si indebitavano con quelle banche che pure avevano retto l’urto della prima ondata della crisi. Da qui, in connessione con il peggioramento degli equilibri di finanza pubblica, l’inevitabile deterioramento dei bilanci delle banche che avevano gonfiato i propri portafogli con titoli di stato.

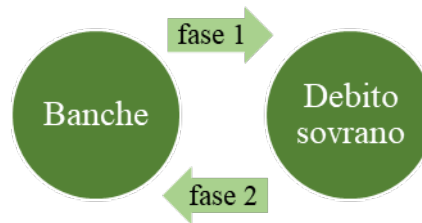


Figura 1: ciclo della crisi globale

Per disinnescare tale scenario potenzialmente apocalittico per l’economia europea, la risposta alla crisi si è concretizzata principalmente nell’adozione di quattro diverse tipologie di misure, e precisamente due gruppi di strumenti di contenimento immediato del processo degenerativo (programmi di assistenza finanziaria e politiche monetarie non convenzionali) e due rimedi di ordine strutturale (*Banking Union* e rafforzamento della disciplina fiscale e di bilancio degli stati membri anche attraverso il potenziamento della *governance* economica europea).

Muovendo dagli strumenti di contenimento immediato, il collasso degli stati

Euro è stato evitato attraverso la sperimentazione di inediti programmi di assistenza finanziaria – solo in una seconda fase sostituiti con il MES da un istituto di natura permanente<sup>12</sup> – nonché attraverso le politiche monetarie non convenzionali della BCE<sup>13</sup>, queste ultime ritenute conformi ai Trattati in esito a un dialogo serrato fra il

---

<sup>12</sup>Un primo programma di assistenza ha riguardato Grecia, attraverso vari pacchetti di aiuti adottati al di fuori del diritto UE (cfr. FASONE, *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE online*, 1, 2016). L'ampliarsi ad ulteriori paesi della crisi del debito sovrano ha reso peraltro necessaria l'istituzione di appositi meccanismi di aiuto finanziario: inizialmente di natura temporanea e tramite strumenti di diritto privato – il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF) ed il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) – e successivamente di carattere permanente con il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Prevedendo i trattati il divieto di salvataggio finanziario di uno stato membro da parte degli altri paesi (art. 125 TFUE), l'istituzione del MES ha richiesto la revisione dell'art. 136 TFUE (mentre il MESF era stato attivato mediante una interpretazione "creativa" dell'art. 122, par. 2 TFUE). Non sono mancate obiezioni alla legittimità di tali strumenti. A seguito del rinvio pregiudiziale della Corte suprema irlandese, la Corte di giustizia nel caso *Pringle* ha escluso che il MES comportasse l'attribuzione di nuove competenze all'UE (da qui la legittimità del ricorso alla procedura di revisione semplificata) così come la violazione del divieto di *bail-out* (prevedendo il MES una rigorosa condizionalità). La Corte ha altresì chiarito che gli stati membri possono – in aree che non ricadono nell'ambito delle competenze esclusive UE – attribuire compiti specifici a istituzioni UE, perché questi compiti non alterino i caratteri essenziali conferiti a tali istituzioni dal diritto UE (cfr. CRAIG, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, 9(2), 2013, 263 ss.; DE WITTE – BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013, 805 ss.). Nel 2016, nella successiva decisione *Ledra Advertising*, la Corte di giustizia ha altresì chiarito che gli atti del MES sono estranei all'ordinamento UE e dunque gli stati non possono essere chiamati a rispondere per tali atti davanti alla giurisdizione europea. Ciononostante, le istituzioni UE sono tenute a non firmare protocolli d'intesa incompatibili con il diritto dell'Unione. Anche il Tribunale costituzionale tedesco – sia pure con penetranti condizioni – ha confermato la legittimità dei programmi di assistenza finanziaria con le decisioni *Aiuti alla Grecia/FESF* del 2011 e *MES/Fiscal Compact* del 2012/2014. Operando un bilanciamento fra «responsabilità di bilancio» e «responsabilità per l'integrazione» (*Integrationsverantwortung*), il BVerfG ha in particolare preteso il coinvolgimento del *Bundestag* per gli impegni finanziari sopra una certa soglia (cfr. RIDOLA, “*Karlsruhe locuta causa finita?*” *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, 18, 2012; DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, 18, 2012).

<sup>13</sup>Si tratta in particolare del: (i) *Security Market Program*, un piano di acquisto di titoli del debito pubblico dei paesi in difficoltà per 210 miliardi di Euro varato nel 2010; (ii) le *Long term refinancing operations* (LTRO), varate nel 2011 e consistenti in un programma di finanziamento di

Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di giustizia<sup>14</sup>. In alcuni casi, i programmi di assistenza finanziaria hanno altresì garantito un sostegno indiretto al sistema bancario, come avvenuto ad esempio in occasione della ricapitalizzazione delle banche spagnole in crisi, realizzato attraverso un prestito del MES al Governo spagnolo<sup>15</sup>.

È importante sottolineare che l'Italia – anche nella fase più acuta della crisi (2011-2012) – non ha mai aderito all'invito dei maggiori paesi creditori e di alcune istituzioni di richiedere l'assistenza dei fondi salva-stati. Ciò ha permesso di evitare l'automatico assoggettamento al regime di sorveglianza rafforzata, il che avrebbe

---

termine triennale delle banche ad un tasso definito, accompagnato dal deposito, in garanzia, di *asset* di diversa natura detenuti in portafoglio dai beneficiari (in particolare *bond* statali). Nel 2014 sono state poi varate le *Targeted LTRO*, ossia operazioni trimestrali di rifinanziamento con un orizzonte quadriennale; (iii) le *Outright monetary transaction* (OMT), un programma annunciato ma mai attivato finalizzato all'acquisto (illimitato) di titoli di stato sul mercato secondario per far fronte alla crisi dello *spread* dei paesi che avevano richiesto l'assistenza finanziaria UE; (iv) il *Quantitative easing*, un programma che a partire dal 2015 ha consentito l'acquisto di titoli di stato sul mercato secondario per far fronte alla deflazione nell'Eurozona. *Amplius* MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche delle separazione*, in *DPCE*, 1, 2015, 221 ss.

<sup>14</sup>Sul rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco in occasione della decisione OMT I, cfr. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi*, 1, 2014; nonché il numero speciale di *German Law Journal*, 2, 2014. Sulla "risposta" della Corte di giustizia al rinvio pregiudiziale, cfr. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi*, 13, 2015; FARAGUNA, *La Corte di giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, 798 ss. Sulla decisione OMT del Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi*, 13, 2016; FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati WP*, 2016; SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa tra istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo*, 2017.

<sup>15</sup>Peraltro, con riferimento al problema degli aiuti di stato nell'ambito del settore bancario, cfr. CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, Wolters Kluwer, 2016, 81 ss.

comportato il sostanziale “commissariamento” della politica economica italiana<sup>16</sup>. L’Italia costituisce anzi il terzo creditore per importanza del MES, disponendo fra l’altro di un numero di quote sufficienti per esercitare un autonomo diritto di veto nelle procedure di emergenza<sup>17</sup>. Il “salvataggio” dell’Italia è avvenuto invece attraverso il secondo gruppo di misure di sostegno immediato, vale a dire l’acquisto di titoli del debito pubblico da parte della Banca centrale europea. Tale dato contribuisce a spiegare perché in questi anni il decisore politico abbia tenuto in particolare conto il punto di vista della BCE nella formazione degli indirizzi di politica economica, come emblematicamente dimostrato dal “dialogo” avviato dal Governo a seguito della lettera della BCE del luglio 2011<sup>18</sup>.

In parallelo a tale strategia di contenimento della crisi, l’Unione europea ha

---

<sup>16</sup>In base al Reg. 472/2013 sono sottoposti a sorveglianza rafforzata gli stati che beneficiano di programmi di assistenza finanziaria UE o del FMI nonché quelli che ad avviso della Commissione si trovino o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. La sorveglianza rafforzata comporta un monitoraggio più intenso della situazione economica, fiscale e finanziaria, anche mediante la presentazione di relazioni periodiche ed ulteriori obblighi informativi. Il Consiglio può raccomandare misure correttive precauzionali o la predisposizione di un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico.

<sup>17</sup>Il MES decide all’unanimità salvo in caso di attivazione della procedura d’urgenza, la quale richiede la maggioranza dell’85% delle quote.

<sup>18</sup>Il 4 agosto 2011, il Consiglio direttivo della BCE discuteva la situazione nei mercati dei titoli di stato italiani. A seguito di tale riunione, il Presidente uscente della BCE, Jean-Claude Trichet, indirizzava al Governo italiano una lettera controfirmata dal Governatore della Banca d’Italia e Presidente della BCE *incoming*, Mario Draghi. Sollecitando l’adozione di puntuali misure volte a ristabilire con urgenza la fiducia nei titoli italiani, la lettera – di fatto – introduceva una forma di condizionalità «parallela e ulteriore rispetto a quella prevista e regolata nell’ambito dei programmi di assistenza finanziaria» (NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 383 ss. e spec. 406). Ritiene che la lettera presentasse «toni ultimativi, nei confronti di uno stato pur sempre sovrano, che poco si addicono a una banca centrale» LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica: la prospettiva della Costituzione repubblicana, Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno annuale AIC 2011*, Napoli, Jovene, 2014, 3 ss., spec. 80 ss. Di «anomala lettera» adottata secondo «un metodo inaccettabile» e dal merito «assai discutibile» parla GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, cit., 4 e 82 ss.

promosso l'introduzione di alcuni rimedi strutturali idonei a prevenire il ripetersi di nuove situazioni emergenziali, difendere la fiducia nell'Euro ma anche evitare quei fenomeni di *moral hazard* connessi all'adozione di misure di sostegno immediato.

Dato che la crisi aveva avuto origine nel sistema bancario, un terzo gruppo di misure ha così cercato di ripristinare la fiducia dei risparmiatori nei meccanismi di vigilanza attraverso la condivisione delle funzioni di supervisione e di risoluzione nell'ambito dell'Unione bancaria europea<sup>19</sup>. L'importanza di questo progetto peraltro ancora incompleto non può sfuggire. Come è noto, infatti, l'attività creditizia si basa sul c.d. "principio fiducia": mentre in altri comparti economici il fallimento di una impresa determina generalmente il rafforzamento dei concorrenti, al contrario in quello bancario il dissesto di un operatore rischia di mettere a repentaglio la credibilità dell'intero sistema del credito, e dunque la fiducia dei risparmiatori.

Infine, un quarto blocco di misure di risposta alla crisi – sulle quali si focalizzerà l'attenzione nelle pagine seguenti – si è tradotto nella introduzione di vincoli fiscali e di bilancio più stringenti e nel conseguente rafforzamento degli strumenti sovranazionali di coordinamento delle politiche economiche.

---

<sup>19</sup>Sulla recente decisione del *Bundesverfassungsgericht* che ha considerato i Regolamenti istitutivi della *Banking Union* compatibili con l'ordinamento costituzionale tedesco, cfr. FARAGUNA – MESSINEO, *Il Bundesverfassungsgericht salva (con riserva) l'Unione bancaria*, in *Quad. cost.*, 4, 2019, 927 ss. Sull'Unione bancaria, cfr., *ex multis*, CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, Utet, 2013; BARUCCI – MESSORI (cur.), *Towards the European Banking Union: achievements and open problems*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2014; CHITI – SANTORO (cur.), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, Pacini, 2016; BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria, 2015; BUSCH – FERRARINI, *European Banking Union*, Oxford, OUP, 2015; SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; PIERINI, *L'Unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer, 2019 e, volendo, IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

Misure di sostegno immediato		Rimedi strutturali	
Programmi di assistenza finanziaria	Politiche monetarie non convenzionali della BCE	Unione bancaria	Irrigidimento dei vincoli fiscali e di bilancio. Potenziamento degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito della governance economica europea

Figura 2: Tassonomia delle misure europee di risposta alla crisi

3. Come è noto, il processo di integrazione europeo è ancora caratterizzato dall'asimmetria fra la centralizzazione della politica monetaria – la quale è di competenza esclusiva dell'UE ed è condotta da un sistema federale di autorità tecnocratiche (il SEBC-Eurosistema<sup>20</sup>) – e la decentralizzazione delle politiche economiche,

<sup>20</sup>In argomento, cfr. ZILIOLI – SELMAYR, *The law of the European Central Bank*, Oxford, Hart, 2001, tr. it.: *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2007; BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2000; CAPRIGLIONE, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in PELLEGRINI (cur.), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Wolters Kluwer, 2016, 533 ss., e, se si vuole, IBRIDO, *Banca centrale europea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Milano, Utet, 2017, 90 ss.

occupazionali e sociali<sup>21</sup>. Queste ultime rimangono in capo agli stati membri – venendo esercitate nel quadro degli ordinari processi politici democratici – pur richiedendo un coordinamento in ambito UE<sup>22</sup>. Tale coordinamento rappresenta la condizione minima – e per molti non sufficiente – al fine di assicurare una progressiva coerenza della situazione macroeconomica degli stati membri, stante il fatto che divergenze troppo marcate potrebbero mettere a rischio la resilienza dell’intera Unione.

Non integrando le politiche economiche, occupazionali e sociali una competenza esclusiva, concorrente o residuale – e neppure essendo elencate fra le competenze di sostegno *ex art. 6 TFUE* – vi è da chiedersi in che cosa consista esattamente tale funzione di coordinamento. Una prima risposta è contenuta nell’art. 5 TFUE, il quale attribuisce all’Unione il potere di adottare «indirizzi di massima» in materia di politiche economiche, «orientamenti» in ambito di politiche occupazionali ed «iniziative» in materia di politiche sociali<sup>23</sup>. Come si evince dalla tecnica redazionale impiegata dall’art. 5 TFUE, il livello di intensità del coordinamento è progressivamente decrescente (con gli “orientamenti” collocati in una posizione intermedia fra gli “indirizzi di massima” e il blando strumento delle “iniziative”).

In questa sede interessa soffermarsi sulla prima e più stringente forma di

---

<sup>21</sup>Cfr. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in PELLEGRINI (cur.), *Corso di diritto pubblico dell’economia*, cit., 25 ss. e spec. 69-70.

<sup>22</sup>Per una ricostruzione della evoluzione delle forme di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nelle Comunità europee e ora nell’UE a partire da primi passi compiuti con il Piano Werner, cfr. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012, 35 ss.

<sup>23</sup>Per un tentativo di inquadramento delle funzioni di coordinamento *ex art. 5 TFUE* all’interno della categoria delle c.d. “competenze parallele” (o “di sostegno” secondo altra terminologia) di cui al successivo art. 6 TFUE, cfr. ADAM – TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*<sup>4</sup>, Torino, Giappichelli, 2018, 334 ss. Sul sistema delle competenze UE, cfr., fra gli altri, BARTOLONI, *Ambito d’applicazione del diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali: una questione aperte*, Napoli, Esi, 2018, spec. 59 ss.

coordinamento, ossia gli indirizzi di massima in materia di politiche economiche. Ai sensi dell'art. 121 TFUE, su proposta della Commissione UE, alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio nella formazione ECOFIN adotta una raccomandazione con la quale definisce i suddetti indirizzi di massima<sup>24</sup>.

All'interno di tale processo decisionale, il Parlamento europeo è solo informato, a conferma così del fatto che il processo di parlamentarizzazione dell'UE continua a risultare incompleto anche dopo il Trattato di Lisbona e la trasformazione della codecisione in procedura legislativa ordinaria. Solo in parte questa istituzione è riuscita a recuperare un ruolo nell'ambito della *governance* economica attraverso forme di coinvolgimento nel Semestre europeo e l'introduzione del c.d. "*Economic Dialogue*", un insieme di procedure dialogiche di *accountability* (audizioni, scambi di opinioni, diritti di informazione) che impongono a istituzioni e stati membri di interfacciarsi con il Parlamento europeo (ed in parte con i Parlamenti nazionali)<sup>25</sup>.

Torniamo tuttavia agli indirizzi di massima. Trattandosi di una raccomandazione, il coordinamento dovrebbe esaurirsi in un atto non vincolante, anzi, nell'atto

---

<sup>24</sup>Il Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) è composto dai ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli stati membri dell'Unione. Le riunioni dell'ECOFIN sono generalmente precedute da un vertice dell'Eurogruppo, collegio formato dai ministri dell'economia e delle finanze dei soli stati Euro.

<sup>25</sup>Cfr. in particolare gli artt. 3 Reg. 1173/2011, 6 Reg. 1174/2011, 14 Reg. 1176/2011, Reg. 1175/2011 e 1177/2011, artt. 7, par. 10 Reg. n. 472/2013, artt. 3, 7 e 14 Reg. 472/2013, 15 Reg. 473/2013. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel Dialogo economico è invece previsto dagli artt. 7 Reg. 472/2013 e 7 Reg. 473/2013. Ulteriori strumenti di controllo sono attribuiti al Parlamento europeo dagli artt. 12, par. 5 e 13 del *Fiscal Compact. Amplius*, cfr. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, 2, 2014, 164 ss. e spec. 175 ss.; JANCIC, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, in LUPU – FASONE (cur.), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, 183 ss. e spec. 198 ss.; GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in IBRIDO – LUPU (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, cit., 221 ss.

non vincolante per eccellenza all'interno del sistema delle fonti UE. Sennonché, l'istituzione alla quale i Trattati affidano l'iniziativa nella predisposizione del progetto di indirizzi di massima è la stessa autorità che nell'ambito del c.d. "braccio correttivo"<sup>26</sup> dispone del potere di promuovere l'attivazione di una procedura per disavanzi eccessivi (PDE)<sup>27</sup>. Dal momento che la decisione di avviare tale procedura rischia di determinare un grave indebolimento della reputazione della firma sovrana dello stato appare tutt'altro che agevole discostarsi dagli indirizzi di massima senza l'avallo della medesima istituzione che aveva contribuito a predisporli. Sul piano formale, dunque, gli stati membri mantengono in questo ambito una riserva di sovranità, non essendo previste forme di intervento diretto delle istituzioni europee nel processo di approvazione delle leggi di bilancio. Sul piano sostanziale, le manovre economiche sono invece condizionate da un complesso sistema di "nudges", il quale – anche per il tramite dei mercati finanziari – spinge gli stati ad allinearsi agli indirizzi di massima dell'UE al fine fra l'altro di continuare a finanziarsi sui mercati a tassi d'interesse accettabili.

Peraltro, a seguito della crisi, anche tale sistema di *nudges* non è stato più ritenuto sufficiente, innescando l'adozione di una serie di riforme volte a rendere più

---

<sup>26</sup>La sorveglianza europea si compone di due strumenti fondamentali: (i) il "braccio preventivo", ossia l'insieme di istituti e procedure di sorveglianza *ex ante*, il quale consente di prevenire violazioni delle regole europee, in particolare mediante il monitoraggio del processo di bilancio degli stati membri (ad esempio il parere della Commissione sui documenti programmatici di bilancio ex art. 7, par. 2 Reg. (UE) n. 472/2013); (ii) il "braccio correttivo", vale a dire il complesso di istituti e procedure di intervento *ex post* dirette a correggere e sanzionare il mancato rispetto delle regole europee (es.: procedura per disavanzi eccessivi; procedura per squilibri eccessivi, *etc.*).

<sup>27</sup>La procedura per disavanzi eccessivi ex art. 126 TFUE è finalizzata a sanzionare la violazione dei criteri del disavanzo (*deficit* non superiore al 3% del PIL) e del debito (rapporto debito-PIL non superiore al 60%) – quest'ultimo largamente disatteso dagli stati membri – in caso di mancata osservanza delle regole numeriche fissate dal Patto di stabilità e crescita. In ultima battuta, qualora lo stato membro persista nella mancata attuazione delle raccomandazioni adottate nell'ambito della PDE, il Consiglio può imporre sanzioni progressivamente crescenti.

stringente il coordinamento delle politiche economiche<sup>28</sup>.

In primo luogo, l'art. 121, par. 2 TFUE è stato oggetto di una lettura innovativa, consentendo di sdoppiare gli indirizzi di massima. Così, in base alla nuova prassi, l'ECOFIN adotta tra marzo e aprile le raccomandazioni sulla politica economica della Zona Euro, mentre nel mese di giugno o luglio procede all'approvazione delle raccomandazioni specifiche per paese (*country specific recommendations*).

In secondo luogo, l'Unione europea ha attinto ad una sorta di "clausola di riserva" contenuta nell'art. 136 TFUE, disposizione che autorizza – per mezzo di una speciale procedura – a rendere ancor più stringente il meccanismo di coordinamento delle politiche economiche<sup>29</sup>. Tale *enabling clause* è stata attivata in occasione dell'approvazione del *Six Pack* e del *Two Pack*. Il *Six Pack* è un pacchetto di cinque regolamenti ed una direttiva il quale ha in particolare rivisto il Patto di stabilità e crescita (PSC) ed introdotto il c.d. criterio della *reverse majority*: mentre in precedenza, le sanzioni per la violazione del divieto di disavanzi eccessivi<sup>30</sup> dovevano essere adottate a maggioranza qualificata, ora è il suddetto *quorum* ad essere richiesto per poter respingere le proposte sanzionatorie presentate dalla Commissione europea<sup>31</sup>. Il *Two Pack* è invece un pacchetto di due regolamenti (Reg. 472 e 473 del

---

<sup>28</sup>Fra gli accordi di natura politica deve ricordarsi il Patto *Euro Plus*, il quale nel marzo del 2011 è stato sottoscritto dai capi di stato o di governo degli stati membri della zona Euro e di altri 6 stati UE (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania). Tale accordo impegnava gli stati firmatari a mettere in atto una serie di riforme per accrescere la solidità fiscale e finanziaria nonché la competitività e l'occupazione.

<sup>29</sup>In base all'art. 136 TFUE, il Consiglio – con il voto dei soli stati che condividono la moneta comune – può adottare misure al fine di rafforzare nell'Eurozona il coordinamento e la sorveglianza sulla disciplina di bilancio ed elaborare orientamenti di politica economica.

<sup>30</sup>La *reverse majority* trova altresì applicazione in caso di violazione del nuovo obbligo di politiche di bilancio prudenti nei periodi di congiuntura favorevole previsto dal Reg. 1175/2011.

<sup>31</sup>Il *Six Pack*, inoltre: (i) attribuisce alla Commissione europea il potere di adottare avvertimenti qualora gli stati dell'Eurozona non tengano politiche di bilancio prudenti nei periodi di congiuntura favorevole, al fine di costituire riserve per i periodi sfavorevoli (Reg. 1175 del 2011); (ii) prevede

2013) che ha previsto, fra l'altro, l'istituzione dei *fiscal councils*<sup>32</sup>, l'intensificazione del monitoraggio della Commissione sul processo di formazione dei bilanci nazionali nonché l'introduzione del calendario di bilancio comune e del Semestre europeo<sup>33</sup>. Quest'ultimo costituisce il ciclo di coordinamento delle politiche economiche nella cornice del quale ciascun paese è chiamato a negoziare le misure necessarie per garantire l'equilibrio finanziario e di bilancio.

In estrema sintesi, e limitandoci ai passaggi davvero essenziali, il nuovo pro-

---

l'obbligo per gli stati con debito superiore al 60% del PIL di ridurre ogni anno di 1/20 dello scostamento, calcolato sulla media dei 3 anni precedenti (Reg. 1177 del 2011); (iii) prevede che ciascuno stato abbia un obiettivo a medio termine (OMT) differenziato, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio, offrendo tuttavia un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3% (Reg. 1175 del 2011); (iv) estende la sorveglianza sulle politiche economiche degli stati Eurozona anche agli squilibri macroeconomici eccessivi (Reg. 1174 e 1176 del 2011); (v) dispone l'armonizzazione dei sistemi di contabilità e di bilancio (Dir. 85 del 2011).

<sup>32</sup>Anche a seguito della diffusione da parte della Grecia di dati macroeconomici non veritieri e dalla conseguente presentazione di bilanci viziati da gravi irregolarità, il *Two Pack* ha previsto l'istituzione da parte degli stati membri di soggetti indipendenti dalle autorità di bilancio incaricati di vigilare sul rispetto del *Fiscal Compact* e di elaborare previsioni macroeconomiche imparziali. In Italia è stato così creato l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), la cui decisione di non validare le previsioni e analisi economiche del Governo può portare (ed ha portato) all'attivazione di una procedura *comply or explain* dinnanzi alle Camere. La rete dei *Fiscal Councils* è coordinata dallo *European Fiscal Board*. In argomento, cfr. PERROTTA, *Il rafforzamento della vigilanza sui conti pubblici e l'evoluzione della fisionomia delle istituzioni fiscali indipendenti*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 539 ss.; FASONE – GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in DE WITTE – HÉRITIER – TRECHSEL (cur.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, EUI, RSCAS-EUDO, 2013, 285 ss.; FASONE – FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in DANIELE – SIMONE – CISOTTA (cur.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino, Giappichelli, 2017, 161 ss.

<sup>33</sup>Sul semestre europeo, cfr. in particolare ARMSTRONG, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *European Law Review*, 5, 2013, 601 ss. Sulle ricadute procedurali del semestre europeo sull'ordinamento italiano, cfr. CAPUANO – GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in MANZELLA – LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, 227 ss. e spec. 231 ss. e, in una prospettiva politologica, CAVATORTO – FERRERI, *Governance economica europea in tempi di crisi e scelte di policy nazionali: l'austerità nel discorso parlamentare italiano*, in MOINI (cur.), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse, 2015, 71 ss.

cesso di bilancio è così costruito: a fine autunno, la Commissione europea pubblica l'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità economiche generali dell'UE per l'anno successivo. Tra marzo ed aprile, alla luce di tali priorità nonché delle conclusioni del Consiglio europeo, l'Ecofin – su proposta della Commissione – adotta le raccomandazioni per la zona Euro. Tenendo conto dei suddetti indirizzi, gli stati membri – entro il 30 aprile – presentano i programmi di stabilità e convergenza (PSC) e i programmi nazionali di riforma (PNR), che nel caso italiano costituiscono apposite sezioni del DEF. L'interlocuzione tra UE e stati membri prosegue nei mesi successivi. In particolare, tra giugno e luglio, sempre con la procedura di cui all'art. 121 TFUE, l'Unione adotta raccomandazioni specifiche per paese. Nella seconda parte dell'anno, la Commissione – pur non potendo intervenire direttamente per modificare le leggi di bilancio – esprime un parere entro il 30 novembre ai sensi dell'art. 7, par. 2 Reg. (UE) n. 473/2013. Tale disposizione attribuisce altresì alla Commissione l'ulteriore potere di chiedere, in via d'urgenza, la presentazione di un bilancio integralmente riveduto.

Quest'ultima speciale facoltà prevista dal *Two Pack* è stata attivata per la prima volta nell'ottobre del 2018 a seguito del “braccio di ferro” fra il Governo Conte I e la Commissione Juncker, avendo come esito, intorno alla metà del mese di dicembre, un compromesso in merito alla ridefinizione dei saldi complessivi della manovra economica. Peraltro, essendo l'“accordo” giunto in una fase particolarmente avanzata dell'*iter* legislativo nonché a ridosso del termine per evitare l'esercizio provvisorio, il Parlamento è stato costretto a recepirne i contenuti senza poter assicurare ai propri componenti adeguati tempi di discussione e soprattutto la possibilità di partecipare consapevolmente alla deliberazione. Da qui la proposizione da par-

te di 37 senatori di opposizione di un conflitto di attribuzioni, successivamente dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 17 del 2019)<sup>34</sup>.

In terzo luogo, 27 stati membri dell'UE hanno firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*). Tale trattato formalmente esterno alla cornice giuridica dell'Unione ha previsto una serie di strumenti finalizzati a potenziare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, ad esempio istituzionalizzando il Vertice Euro (art. 12 FC)<sup>35</sup>. Esso si è proposto altresì di introdurre alcuni innesti di parlamentarizzazione, *accountability* e trasparenza nell'ambito della *governance* economica mediante la creazione di una specifica sede di cooperazione interparlamentare (art. 13 FC)<sup>36</sup>. Ma soprattutto il *Fiscal Compact* (FC) ha introdotto vincoli di bilancio più stringenti, sia in relazione al *deficit*, sia al rapporto debito-PIL.

---

<sup>34</sup>Sulla ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, cfr., *ex multis*, LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4, 2019; TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Oss. fon.*, 1, 2019; CITINO, *La «consolidata prassi» della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. Parl.*, 1, 2019, 115 ss.

<sup>35</sup>L'*Euro Summit* (o Vertice Euro) definisce posizioni e linee d'azione comuni sulla politica economica dell'Eurozona. Tale collegio è formato, grosso modo, dai componenti del Consiglio europeo, salvo l'esclusione dei rappresentanti dei paesi che hanno mantenuto la propria valuta nazionale. Possono tuttavia essere invitati a partecipare i rappresentanti dei paesi non Euro che hanno ratificato il *Fiscal Compact*. Il Presidente dell'*Euro Summit* (attualmente coincidente con il Presidente del Consiglio europeo) è eletto a maggioranza semplice dal Vertice contestualmente all'elezione del Presidente del Consiglio europeo. Egli rimane in carica due anni e mezzo.

<sup>36</sup>Sulla Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'UE (SECG), cfr. LUPO, *La conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 113 ss.; COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the «Article 13 Conference»)*, in LUPO –FASONE (cur.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution (Parliamentary Democracy in Europe)*, cit., 247 ss.; GRIGLIO – LUPO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 3, 2018, 358 ss.

Sul primo versante, l'art. 3 FC ha impegnato gli stati firmatari a recepire la «*balanced budget rule*» [...] tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale»<sup>37</sup>. Tale regola si considera rispettata qualora il saldo strutturale annuo sia pari all'obiettivo di medio termine (OMT), con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL (l'1% se il rapporto debito-PIL è significativamente inferiore al 60%)<sup>38</sup>. Il *Fiscal Compact* consente tuttavia deviazioni temporanee dal limite dello 0,5% o dell'1% in presenza di eventi eccezionali, ossia gravi recessioni economiche ed eventi inconsueti non soggetti al controllo dello stato<sup>39</sup>.

Sul secondo versante, il successivo art. 4 FC ha impegnato gli stati con un

---

<sup>37</sup>Sulla riforma costituzionale del 2012, nella sterminata letteratura, cfr. almeno LIPPOLIS –LUPO –SALERNO – SCACCIA (cur.), *Costituzione e pareggio di bilancio* (Filangieri, Quaderno 2011), Napoli, Jovene, 2011; BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; 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*, 3, 2012; BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, spec. 161 ss.; MORRONE (cur.), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffrè, 2015.

<sup>38</sup>L'OMT individua il valore/obiettivo per il saldo di bilancio strutturale che un paese UE – nel “negoziato” con le istituzioni europee – si impegna a realizzare in un certo arco temporale. Ai sensi dell'art. 3, par. 2 del Reg. (CE) 1466/97 come modificato dal Reg. (UE) 1175/2011, ciascuno stato membro presenta, nell'ambito del Programma di stabilità, «l'obiettivo di bilancio a medio termine e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo». La Commissione ed il Consiglio esaminano gli OMT e valutano la plausibilità ed adeguatezza di tale ipotesi, tenendo conto delle specifiche situazioni macroeconomiche e di finanza pubblica. L'OMT andrebbe rivisto di regola ogni tre anni, ma in realtà aggiornamenti più frequenti sono possibili in connessione con l'attuazione di riforme strutturali.

<sup>39</sup>Un esempio di applicazione della clausola degli “eventi inconsueti” è rappresentata dal riconoscimento all'Italia della possibilità di ricorrere a costi di bilancio supplementari a causa del crollo del ponte Morandi di Genova (cfr. “la raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia” adottata il 5 giugno 2019).

rapporto debito-PIL superiore al 60% (tra i quali l'Italia) ad operare una riduzione della parte eccedente ad un ritmo medio di 1/20 l'anno. L'esistenza di un disavanzo eccessivo dovuto all'inosservanza del criterio del debito può comportare l'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi ex art. 126 TFUE.

Allo scopo di allentare alcuni vincoli forse troppo rigidi, nel 2015 la Commissione europea ha adottato una comunicazione con la quale si è impegnata ad applicare una lettura più flessibile del Patto di stabilità<sup>40</sup>. In particolare, la Commissione ha prospettato una nuova interpretazione della clausola sulle riforme strutturali contenuta nell'art. 5 del Reg. n. 1466/1997. Tale disposizione consente una deviazione temporanea dagli obiettivi di bilancio qualora vengano realizzati interventi organici di riforma, i quali – pur producendo eventuali costi per il bilancio nel breve termine – generino un impatto positivo verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine. La comunicazione della Commissione ha inoltre definito la nuova clausola sugli investimenti, consentendo di operare deviazioni temporanee dall'OMT allo scopo di attuare investimenti di aiuto, di sostegno o economicamente equivalenti ad una rilevante riforma strutturale.

Non hanno invece ancora trovato seguito le proposte volte ad istituire una Unione fiscale, dotata di un autentico bilancio centrale, un Ministro delle finanze dell'Eurozona nonché una capacità fiscale propria in grado di permettere l'emissione comune di titoli di debito. Si tenga conto che l'attuale quadro finanziario pluriennale dell'UE è alimentato da poco più dell'1% del PIL degli stati membri nonché da alcune limitate risorse proprie, per un ammontare complessivo larga-

---

<sup>40</sup>Cfr. COM/2015/012 (“Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita”).

mente inferiore a quanto necessario per far fronte a nuovi potenziali *shock* nell'area Euro. Proprio l'assenza di una *fiscal capacity* europea ha condotto inoltre a dubitare della effettiva natura della cittadinanza europea, rappresentando la contribuzione fiscale uno dei tradizionali doveri associati allo *status* di cittadino<sup>41</sup>. Alcuni passi in avanti in questa direzione erano stati prospettati dalla Comunicazione della Commissione europea del dicembre 2017, la quale ha auspicato l'istituzione della figura di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze responsabile dinanzi al Parlamento europeo e al tempo stesso Vice Presidente della Commissione e Presidente dell'Eurogruppo. La proposta prefigurava poi l'incorporazione del MES nel quadro giuridico dell'Unione attraverso la sua trasformazione nel Fondo monetario europeo (FME). Tali ipotesi non hanno tuttavia ancora ricevuto seguito<sup>42</sup>.

Stessa sorte è toccata per il momento alla "*road map*" tracciata dal Vertice Euro del 21 giugno 2019, il quale – in una logica di pacchetto – aveva individuato tre priorità nella riforma della *governance* economica: (i) la riforma del MES, consentendo fra l'altro interventi diretti del fondo a sostegno delle banche in crisi; (ii) il completamento dell'Unione bancaria, con l'avvio in particolare del sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS); (iii) la creazione del BICC (Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività), finalizzato a supportare attraverso il *budget* dell'Unione gli investimenti e le riforme strutturali degli stati dell'Eurozona e degli

---

<sup>41</sup>L'esistenza di una obbligazione fiscale diretta con le istituzioni comuni – senza intermediazioni dello stato di origine – appare un passaggio fondamentale nella costruzione di uno *status* del cittadino europeo fondato, oltretutto su diritti, anche su doveri in grado di rinsaldare la sua appartenenza all'Europa. Sul punto, cfr. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1994.

<sup>42</sup>Si tratta precisamente della COM/2017/0823 ("*Comunicazione della Commissione su un ministro europeo dell'economia e delle finanze*").

altri paesi aderenti su base volontaria al BICC<sup>43</sup>.

4. L'attuazione del *Fiscal Compact* è avvenuta in Italia attraverso un intarsio di fonti di diversa natura.

In primo luogo, l'Italia – al pari della Spagna, ma diversamente da altri paesi dell'Unione – ha accolto la “raccomandazione” contenuta nel Trattato che chiedeva di recepire la *balanced budget rule* (art. 3 FC) attraverso disposizioni «preferibilmente di natura costituzionale»<sup>44</sup>. È stata così approvata la legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale è intervenuta sul testo dell'art. 81 Cost., modificando altresì gli artt. 97, 117 e 119 Cost.

In secondo luogo, il nuovo art. 81, c. 6 Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 hanno affidato la loro attuazione ad una legge rinforzata (o, secondo una terminologia proposta da alcuni autori, organica<sup>45</sup> o “quadro”<sup>46</sup>) da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento. Da qui l'approvazione della legge n. 243 del 2012, la quale ha disciplinato in particolare le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio di bilancio, la sostenibi-

---

<sup>43</sup>Cfr. BARTOLUCCI, *La riforma delle regole fiscali europee: la proposta dello European Fiscal Board*, in *Forum Quad. cost.*, 2019.

<sup>44</sup>Con specifico riferimento all'esperienza spagnola, GARCÍA ROCA – MARTÍNEZ LAGO (cur.), *Estabilidad Presupuestaria y Consagración del Freno Constitucional al Endeudamiento*, Madrid, Civitas, 2013. Per ulteriori indicazioni di carattere comparatistico, cfr. BIFULCO – ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit.; ADAMS – FABBRINI – LAROCHE (cur.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart, 2014.

<sup>45</sup>Cfr. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in LIPPOLIS – LUPO – SALERNO – SCACCIA (cur.), *Costituzione e pareggio di bilancio (Filangieri, Quaderno 2011)*, cit., 89 ss. e spec. 108 ss.

<sup>46</sup>Così CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica* (2013), ora in ID., *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Napoli, ESI, 2016, 17 ss., spec. 60 ss.

lità del debito pubblico nonché i contenuti della (nuova) legge di bilancio<sup>47</sup>.

L'art. 5, c. 4 della legge cost. n. 1 del 2012 ha ulteriormente rinviato ai Regolamenti delle Camere l'individuazione delle modalità di esercizio della funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica, in particolare con riferimento al rispetto del principio di equilibrio e all'efficacia della spesa<sup>48</sup>. Salvo alcuni marginali interventi introdotti con la novella del Regolamento del Senato del 2017, le Camere non hanno ancora fatto ricorso al procedimento tipico di revisione regolamentare per dare seguito all'indicazione contenuta nell'art. 5, c. 4 e più in generale per adeguare le proprie procedure finanziarie. Alcune innovazioni sono transitate invece attraverso i canali del diritto parlamentare informale<sup>49</sup>. Basti pensare ai Protocolli istitutivi dell'Ufficio parlamentare di bilancio, adottati dagli Uffici di Presidenze delle Commissioni bilancio d'intesa con le presidenze delle Camere<sup>50</sup>.

Venendo ad analizzare più nel dettaglio i nuovi vincoli di bilancio è innanzitutto interessante osservare la sfasatura fra la rubrica della legge cost. n. 1 del 2012 – la quale utilizza il concetto di “pareggio di bilancio” – e la formulazione dell'art. 81, c. 1 Cost., il quale fa invece ricorso alla nozione di “equilibrio di bilancio”. Tale

---

<sup>47</sup>Quest'ultima è ora formata da due parti: la prima – la quale eredita grosso modo i contenuti della legge di stabilità – include le misure funzionali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; la seconda sezione – di tipo contabile – corrisponde in linea di massima alla vecchia legge di bilancio, recando le previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello stato basate sulla legislazione vigente, come aggiornate dalla prima sezione.

<sup>48</sup>Cfr. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Oss. fon.* 1, 2013, 6 ss.

<sup>49</sup>Ossia le regole di diritto parlamentare prodotte da atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte, ma che – malgrado il mancato aggancio ad una meta-norma scritta – appaiono comunque in grado di imprimere effettività a tali regole. Su tale categoria, sia consentito rinviare a IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi*, 1, 2018, spec. 17 ss.

<sup>50</sup>Cfr. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentari?*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 116 ss.

ambiguità lessicale è derivata senza dubbio dalla difficoltà di tradurre in italiano il termine inglese utilizzato dal *Fiscal Compact* («*balanced budget rule*»). E tuttavia non possono sussistere seri dubbi circa la configurazione del principio in termini di “equilibrio”. Come visto, l’art. 3 FC richiede infatti non il pareggio del saldo nominale bensì un avvicinamento del saldo strutturale (che è già un saldo corretto per il ciclo al netto di misure una *tantum* e temporanee) all’obiettivo di medio termine. Per i paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL (è il caso dell’Italia), il limite di tale scostamento rispetto all’OMT coincide con un disavanzo strutturale non superiore allo 0,5% del PIL, al quale vanno aggiunte, come detto, le ulteriori correzioni computate ai fini del calcolo del saldo strutturale.

In ogni caso, l’infelice scelta di *drafting* di utilizzare entrambe le dizioni – come se si trattasse di sinonimi – ha finito per alimentare ulteriormente il dibattito sul grado di duttilità della nuova disciplina costituzionale, ed in particolare sulla praticabilità di politiche anticicliche di stampo keynesiano.

Secondo alcuni autori, infatti, la riforma costituzionale del 2012 non si sarebbe limitata ad esprimere un *nudge* a favore di una specifica teoria economica di orientamento antikeynesiano<sup>51</sup>. Piuttosto, essa consentirebbe politiche macroeco-

---

<sup>51</sup>Secondo un diverso orientamento – sviluppato anche da autori che pure non hanno risparmiato severe critiche alla riforma costituzionale del 2012 – la nuova disciplina conserverebbe «in buona misura l’originaria duttilità voluta dai Costituenti» (cfr. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013, 18; in questo senso, cfr. altresì SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Oss. fon.*, 2, 2013, spec. 9; PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell’equilibrio di bilancio*, in *Astrid*, 6, 2015, spec. 5; MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2013, 357 ss.; CABRAS, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, 113 ss.). In altre parole, rimarrebbe ferma la tendenziale neutralità, in tema di linee di politica economica, dell’art. 81 Cost., il quale, nella versione originaria, non ha inteso imbrigliare l’indirizzo politico di maggioranza ad alcuna specifica teoria economica (cfr. BERGONZINI – RIVOSECCHI, *L’art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il*

nomiche in funzione anticiclica soltanto nella misura consentita da criteri definiti in sede sovranazionale. Sicché, secondo questa ricostruzione, una politica nazionale di bilancio elaborata nel rispetto di parametri macroeconomici sagomati su scala europea anziché nazionale non potrebbe mai essere considerata «autenticamente anticiclica in senso keynesiano»<sup>52</sup>. Da qui, addirittura, una pretesa potenziale antinomia fra la nuova disciplina e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano. Dinanzi alla violazione della norma costituzionale programmatica che prescrive il diritto al lavoro e dunque l'obiettivo di assicurare il più alto livello possibile di occupazione (art. 4 Cost.) e/o della norma competenziale la quale mette a disposizione dei titolari dell'indirizzo politico l'intero spettro delle politiche economiche emergerebbe, nella prospettiva accolta da questo orientamento, l'ipotesi di attivazione dei controlimiti a tutela del nucleo indefettibile del diritto costituzionale italiano<sup>53</sup>.

---

*Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 239 ss.). La riforma costituzionale si limiterebbe invece a fissare alcuni “paletti” ulteriori, soprattutto di carattere procedurale, ad esempio richiedendo, ai fini del ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali, espresse e specifiche autorizzazioni parlamentari da deliberarsi con il *quorum* della maggioranza assoluta. Residuerrebbero così alcuni potenziali margini di applicazione di politiche keynesiane, le quali però si attergerebbero a misure di tipo eccezionale o comunque residuale, da gestire comunque con grande attenzione (cfr. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir. Annali*, VII, Milano, Giuffrè, 2014, 173 ss., spec. 181, e ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID. (cur.), *La domanda inevasa*, Bologna, il Mulino, 2016, 13 ss., spec. 52).

<sup>52</sup>Cfr. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 395 ss. e spec. 408. Cfr. anche ID., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 3, 2016, 455 ss. Per la tesi secondo la quale il Parlamento – a seguito della riforma – non sarebbe più il titolare della politica economica, cfr. poi FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 2012. Cfr. altresì DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in BERGONZINI – BORELLI – GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, 101 ss.

<sup>53</sup>Cfr. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, special issue*, 2015, 81 ss.; CHESSA, *La Costituzione della*

L'interrogativo concernente la teorica praticabilità di politiche keynesiane – quasi sottintendendo una rigida contrapposizione fra “rigoristi” e sostenitori delle politiche economiche basate sull'indebitamento – rischia a nostro avviso di risultare male impostato.

Da un lato, infatti, una certa matrice keynesiana non è estranea alle nuove regole fiscali europee che le riforme costituzionali e legislative adottate in Italia si proponevano di implementare. Lo si evince, fra l'altro, dal combinato fra l'obbligo di politiche di bilancio prudenti nei periodi di congiuntura favorevole (Reg. 1175/2011) e la possibilità di scostamenti dagli obiettivi di disavanzo in caso di recessione economica o altri eventi eccezionali (art. 3 FC). Coerentemente a tale impostazione, l'art. 81, c. 1 Cost. impone ora allo stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*» [c.n.].

E in effetti, dall'esercizio finanziario 2014 in poi, l'Italia ha potuto avvalersi di non trascurabili margini di flessibilità sia sul *deficit* sia sul rapporto debito-PIL, sicché il debito italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere sensibilmente. Basti pensare che nel dicembre del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle nuove regole di bilancio, tale rapporto si era attestato al 129%, mentre la stima prevista dal NADEF per la fine del 2019 era pari al 135,7%.

Dall'altro lato, la nuova disciplina costituzionale consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non “keynesiane”. La scelta di svincolare le risorse recuperate attraverso il debito dall'obbligo di finanziare spese di investimento

---

*moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 418 ss. Sulla categoria dei principi supremi, cfr. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione: principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

pone seri dubbi in una prospettiva di equità intra-<sup>54</sup> e inter-generazionale<sup>55</sup>, finendo per mettere in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze<sup>56</sup>. Per di più, le autorizzazioni parlamentari all'indebitamento sono state accordate anche in anni nei quali l'Italia, tecnicamente, si trovava in una fase di crescita economica (per quanto timida)<sup>57</sup>. Da qui un ulteriore svuotamento, da parte del

---

<sup>54</sup>In effetti, le spese per gli interessi derivanti dall'indebitamento ben potrebbero essere utilizzate per sostenere le necessità delle attuali generazioni.

<sup>55</sup>Sul tema della responsabilità intergenerazionale, cfr. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008; BIFULCO – D'ALOIA (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli per lo sviluppo sostenibile e la responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. Responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Roma, Pioda, 2018.

<sup>56</sup>Cfr. SAITTO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore", in *Rivista AIC*, 1, 2017, spec. 23.

<sup>57</sup>La possibilità di derogare ai vincoli di bilancio in presenza di una fase di crescita economica appare tutt'altro che scontata. In occasione del secondo precedente di autorizzazione parlamentare all'indebitamento – concessa contestualmente all'approvazione del NADEF 2014 – il Governo ha considerato come "evento eccezionale" l'esigenza di far fronte ad un sostanziale deterioramento delle previsioni di crescita ed il conseguente rischio di deflazione. Nel Rapporto sulla politica di bilancio presentato nel novembre 2014, l'UPB ha evidenziato che la situazione italiana illustrata nella Nota di aggiornamento non corrispondeva ad una fase di "grave recessione economica", almeno stando ai valori soglia utilizzati dalla Commissione europea. Precisamente, in base alla prassi interpretativa della Commissione, nota anche come "regola del pollice", uno stato membro può astenersi dal compiere progressi lungo il percorso di avvicinamento all'OMT in presenza di un tasso di crescita negativo oppure di un *output gap* (ossia la differenza fra il PIL effettivo e quello potenziale) superiore al 4%. Nel caso di specie, nessuna di queste condizioni risultava essere soddisfatta: il PIL segnava una crescita, sia pure abbastanza contenuta (0,6%), mentre l'*output gap* si attestava al 3,5%. Tuttavia, secondo l'UPB, l'interpretazione della normativa italiana sulla base della "regola del pollice" rischiava di introdurre «un criterio privo di gradualità». Da qui, la preferenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio per un approccio più flessibile nella definizione del concetto di "evento eccezionale" ex art. 6, c. 2 della l. n. 243 del 2012. Come criterio alternativo per individuare i periodi di "grave recessione economica", l'UPB ha così proposto di adottare il c.d. ROG (*representative output gap*), ossia il «valore dell'*output gap* che, considerando un arco di tempo di 25 anni, è migliore solo del 5% dei casi. In altre parole, quel valore dell'*output gap* che risulterebbe peggiore dei valori effettivamente riscontrati nel 95% degli anni considerati». In effetti, adottando questo criterio, il quadro macroeconomico per il 2015 evidenziava la persistenza di «una condizione eccezionale tale da giustificare, in base alla normativa italiana, lo scostamento temporaneo»: il ROG

decisore politico italiano, del potenziale keynesiano delle nuove regole europee, fondato, come detto, sull'obbligo di politiche di bilancio prudenti nei periodi di congiuntura favorevole e al tempo stesso sulla possibilità di scostamenti dagli obiettivi di bilancio nelle fasi di recessione economica (c.d. principio del "good or bad times").

L'art. 81, c. 2 Cost. distingue poi due regimi procedurali: (i) il ricorso all'indebitamento necessario al fine di considerare gli effetti del ciclo, per il quale non è prevista una specifica autorizzazione parlamentare (art. 81, c. 2 prima parte)<sup>58</sup>; (ii) il ricorso all'indebitamento connesso con il «verificarsi di eventi eccezionali», il quale deve invece essere preventivamente autorizzato dalle Camere «a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti».

Alcune ulteriori precisazioni sono necessarie in relazione alla interpretazione del concetto di «ricorso all'indebitamento» impiegato dall'art. 81, c. 2. Come è noto, la collocazione di titoli del debito pubblico sui mercati costituisce la modalità normale attraverso la quale gli stati si finanziano nelle economie capitalistiche. Inoltre, sul piano economico, il dato complessivo relativo al disavanzo e al debito pubblico appare inidoneo ad offrire indicazioni circa la loro sostenibilità, essendo necessario commisurare tale dato ad almeno un altro parametro, che la dottrina economica attualmente dominante identifica con il PIL<sup>59</sup>. Ne discende che l'espressione «ricorso all'indebitamento» deve essere letta non in termini assoluti, bensì come

---

per l'Italia era infatti stimato nel 2,7% e di conseguenza un *output gap* del 3,5% rientrava tra gli anni caratterizzati da una fase ciclica eccezionalmente avversa.

<sup>58</sup>L'art. 8 della legge 243 del 2012 ha previsto un meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale, il quale può essere attivato direttamente dal Governo sulla base del consuntivo dell'anno precedente.

<sup>59</sup>*Amplius*, cfr. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. Responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, cit.

“rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento”. Questi ultimi sono fissati nei documenti di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli definiti in sede europea. Questa esigenza di una interpretazione dell’art. 81, c. 2 Cost. in grado di fare sistema con le fonti UE è del resto confermata dalle “clausole valvola” contenute nel nuovo art. 119 Cost. e nell’art. 6, c. 2 della l. 243/2012: in base alla prima disposizione «le pubbliche amministrazioni, *in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea*, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» [c.n.]. Sempre «in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea» – chiarisce la seconda disposizione – vanno individuati gli eventi eccezionali idonei a giustificare il ricorso all’indebitamento<sup>60</sup>.

In ogni caso, tre sono le macro-tipologie di ricorso alla procedura autorizzatoria a maggioranza assoluta: (i) l’autorizzazione all’indebitamento per eventi eccezionali in senso stretto (recessione, crisi finanziarie, calamità naturali); (ii) l’aggiornamento del piano di rientro al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali o qualora, in relazione all’andamento del ciclo, il Governo intenda apportarvi modifiche; (iii) le operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari. Si avrà modo di tornare nel prossimo paragrafo sulla seconda e terza e fattispecie, regolate rispettivamente dal quinto e dal sesto comma dell’art. 6 della l. 243/2012.

Con riferimento invece alla prima ipotesi occorre invece evidenziare fin da

---

<sup>60</sup>Sulle “clausole europee” contenute nelle Costituzioni degli stati membri, cfr. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2005, 283 ss.; ID., *Constitutionalizing Europe at its Source: The “European Clauses” in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 2, 2012, 81 ss.; LUPO – PICCIRILLI, *Conclusion. “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in ID. (cur.), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, 317 ss. e spec. 320 ss.; SALVINO, *L’apertura delle Costituzioni degli stati membri dell’UE tra Est ed Ovest d’Europa*, Torino, Giappichelli, 2017.

subito i dubbi emersi nella interpretazione del concetto di “eventi eccezionali”. L’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 ha individuato tre fattispecie di eventi eccezionali che possono giustificare la rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento: *i)* gravi recessioni economiche; *ii)* crisi finanziarie; *iii)* gravi calamità naturali<sup>61</sup>. Senonché, nel dare attuazione alla riforma, l’art. 6 della legge n. 243 del 2012 sembrerebbe aver sviluppato la seconda fattispecie anche oltre il dato letterale contenuto nell’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. Ai sensi dell’art. 6, c. 2, eventi eccezionali sono – oltre ai casi di grave recessione o calamità naturale – «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello stato, *ivi incluse* le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese» [c.n.]. Rimane dunque da capire quali possano essere questi «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello stato» che non coincidano con le «gravi crisi finanziarie», le sole, a rigore, a trovare copertura nell’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012.

5. Sul piano procedurale, il perno del nuovo art. 81 Cost. è costituito, come accennato, dalla previsione di una autorizzazione delle Camere da adottare a mag-

---

<sup>61</sup>Anche la quantificazione dei margini ulteriori di indebitamento connessi alle “calamità naturali” è controversa. A seguito del sisma del 24 agosto 2016 nel Centro Italia, il Governo ha richiesto alle Camere l’autorizzazione a ricorrere all’indebitamento al fine di affrontare con strumenti eccezionali non solo la ricostruzione delle zone colpite dal sisma ma anche la realizzazione di un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, destinando così risorse al contrasto del dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza degli edifici, in particolare delle scuole. Come evidenziato dall’UPB nel rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, il Governo sembrerebbe aver dato una lettura piuttosto ampia della clausola degli eventi eccezionali. I criteri di classificazione europei ammettono infatti solamente le spese di ricostruzione e quelle ulteriori spese necessarie a prevenire il verificarsi di eventuali effetti dannosi aggiuntivi rispetto a quelli prodottosi in conseguenza di un evento calamitoso già manifestatosi. Il Governo aveva invece formulato la richiesta di riconoscere l’eccezionalità di un intervento di prevenzione sull’intero territorio nazionale. Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, 51-52.

gioranza assoluta in relazione all'autorizzazione al ricorso all'indebitamento (*rectius*, alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento) in caso di eventi eccezionali.

Le modalità attraverso le quali i due rami del Parlamento possono concedere tale autorizzazione sono state ulteriormente definite dalla legge n. 243 del 2012 nonché dalla prassi parlamentare.

Ai sensi dell'art. 6, c. 3 della legge rinforzata, nei casi eccezionali individuati dall'art. 6, c. 2, il Governo – «sentita la Commissione europea» – «presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, 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.

Come già accennato, la speciale procedura *ex art.* 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012 deve essere altresì seguita dal Governo in ulteriori due circostanze.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 6, c. 5, essa trova applicazione in caso di «aggiornamento del piano di rientro al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali o qualora, in relazione all'andamento del ciclo, il Governo intenda apportarvi modifiche». Come emerge dalla tabella n. 1 è stata questa la clausola quasi sempre invocata dal Governo in sede di richiesta allo scostamento, anche se la seconda parte della disposizione finisce per presentare seri profili di incostituzionalità. A rigore, infatti, l'autorizzazione a maggioranza assoluta è richiesta dall'art. 81, c. 2 Cost. esclusivamente in relazione alla ipotesi di eventi eccezionali e non già anche a quella di

aggiornamento del piano di rientro giustificata dall'andamento del ciclo. Peraltro, successivamente all'entrata in vigore della riforma, la relazione di accompagnamento alla richiesta di scostamento – in aderenza alla lettera dell'art. 6, c. 5 della legge rinforzata – ha finito per “appoggiarsi” anche alla esigenza di indebitamento connesso al ciclo economico, fattispecie per la quale l'art. 81, c. 2 Cost. aveva espressamente previsto un regime procedurale meno rigido rispetto a quello connesso agli eventi eccezionali. È possibile che tale soluzione sia maturata – oltretutto per rassicurare i mercati – per dare un supplemento di copertura politica al Governo nel negoziato con la Commissione europea. Ciò non elimina tuttavia i dubbi circa la correttezza di una prassi che ha contribuito a normalizzare un procedimento configurato come eccezionale dal legislatore costituzionale, violando altresì l'art. 64, c. 3 Cost., in base al quale innalzamenti del *quorum* ordinario possono trovare applicazione nei soli casi tassativamente indicati dalla Costituzione<sup>62</sup>.

Infine, oltre all'ipotesi ordinaria di autorizzazione (art. 6, c. 2 e 3) e quella di aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5) una ultima fattispecie è disciplinata dall'art. 6, c. 6. Tale disposizione consente al Governo di ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari. Tale possibilità si è concretizzata nel dicembre del 2016, in occasione della crisi del Monte dei Paschi di Siena e della necessità di mettere in sicurezza il sistema bancario attraverso il varo del c.d. decreto “salva-risparmio”<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup>Auspicano un ritorno alla lettera dell'art. 81, c. 2 Cost. GIANNITI – LUPO, *Corso di diritto parlamentare*<sup>3</sup>, Bologna, il Mulino, 2018, 289.

<sup>63</sup>A seguito del rifiuto del *Supervisory Board* della BCE di concedere una proroga per l'aumento di capitale del Monte dei Paschi di Siena, il Governo Gentiloni ha richiesto l'autorizzazione ex art. 81, c. 2 Cost. allo scopo di reperire 20 miliardi di Euro attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico. Sono state così individuate le risorse per dare copertura finanziaria agli interventi previsti dal decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge

<b>Data di presentazione dell'autorizzazione</b>	<b>Tipologia di autorizzazione</b>	<b>Principali motivazioni addotte a giustificazione dello scostamento</b>
8 aprile 2014 <sup>64</sup>	Eventi eccezionali (art. 6, c. 2)	Accelerazione del pagamento dei debiti della p.a.
30 settembre 2014	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Recessione
18 settembre 2015	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Ricorso alle clausole di flessibilità UE (riforme strutturali e investimenti)
8 aprile 2016	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Recessione

17 febbraio 2017, n. 15), contenente disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio. Sulle origini della crisi del Monte dei Paschi di Siena, cfr. CAPRIGLIONE – MONTEDORO, *Brevi note sulla vicenda MPS e sul ruolo delle c.d. fondazioni bancarie*, in *ApertaContrada*, 2013. Sulla nuova disciplina di gestione delle crisi bancarie adottata in attuazione della direttiva BRRD, cfr. altresì CAPRIGLIONE, *La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2017, 102 ss.

<sup>64</sup> In questa prima occasione, la richiesta a discostarsi dagli obiettivi programmatici di indebitamento era direttamente incorporata nel capitolo III, della sezione I del DEF 2014. Successivamente essa è stata inserita in una autonoma relazione.

27 settembre 2016	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Crisi migranti e terremoto
19 dicembre 2016	Operazioni relative alle partite finanziarie (art. 6, c. 6)	Crisi del Monte dei Paschi di Siena e adozione del decreto "salvarisparmio"
23 settembre 2017	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA
27 settembre 2018	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Misure per la crescita e disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA
30 settembre 2019	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Investimenti volti a favorire la sostenibilità ambientale ed il contrasto ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico
5 marzo 2020 (con integrazione dell'11 marzo 2020)	Aggiornamento del piano di rientro (art. 6, c. 5)	Emergenza sanitaria legata alla diffusione della pandemia di Covid-19

Tabella n. 1: tipologie e motivazioni delle richieste di autorizzazione

Fin dalla prima applicazione della nuova disciplina sono emersi dubbi in relazione alla interpretazione dell'obbligo del Governo di sentire la Commissione europea ai fini dell'attivazione della procedura autorizzatoria (art. 6, c. 3). Secondo alcuni deputati di opposizione, infatti, la Commissione europea avrebbe dovuto essere non soltanto informata, ma anche "sentita"<sup>65</sup>. Ha prevalso tuttavia la lettura proposta dal Governo, secondo la quale risultava sufficiente una informativa, non essendo invece la Commissione europea tenuta a formulare alcun tipo di parere sulla base di una disposizione legislativa italiana.

Quanto alla natura dell'atto di autorizzazione delle Camere alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento, la "giurisprudenza parlamentare" ha fin da subito escluso la necessità di un atto legislativo, ritenendo sufficiente un atto bicamerale non legislativo. Tale interpretazione – già anticipata in dottrina – trovava conforto, fra l'altro, nella scelta dell'art. 81 Cost. di prevedere diversi casi di ricorso alla fonte legislativa, come nel caso dell'approvazione del bilancio e del rendiconto, senza tuttavia includervi l'ipotesi dell'autorizzazione allo scostamento<sup>66</sup>.

Le presidenza di Assemblea – tenendo conto dell'accordo emerso fra le forze politiche in Conferenza dei capigruppo e Commissione bilancio – hanno inoltre chiarito le implicazioni procedurali dell'abbinamento fra DEF/NADEF e richiesta di autorizzazione all'indebitamento. Esse hanno così strutturato l'esame parlamentare di

---

<sup>65</sup>Cfr. A.C., Assemblea, res. sten., 17.4.2014, 19 ss.

<sup>66</sup>Cfr. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 89 ss. e spec. 130 ss.

tali documenti attraverso la messa in votazione, in successione, di due distinti atti di indirizzo. La mancata approvazione della prima risoluzione – concernente l'autorizzazione all'indebitamento – avrebbe implicato la preclusione rispetto alla votazione del DEF/NADEF. Tale sdoppiamento di votazioni è stato reso necessario dalla diversa maggioranza prevista per l'approvazione delle due risoluzioni. Ai sensi infatti del già richiamato art. 64, c. 3 Cost., maggioranze speciali trovano applicazione nei soli casi previsti dalla Costituzione (la quale non include il DEF/NADEF)<sup>67</sup>.

In dottrina si è dibattuto circa la ricostruzione della *ratio* alla base della richiesta della maggioranza assoluta per l'autorizzazione, anche al fine di verificare gli eventuali obiettivi conseguiti dalla riforma.

Una prima ipotesi ha condotto a ricollegare tale *ratio* alla esigenza di rendere proceduralmente meno agevole l'attivazione della deroga, così ostacolando un ricorso disinvolto allo scostamento dagli obiettivi di indebitamento<sup>68</sup>. Sotto questo specifico profilo, il bilancio della riforma non può considerarsi positivo. L'abbinamento della richiesta di scostamento alla presentazione della Nota di aggiornamento ha costituito infatti la modalità ordinaria con la quale sono state progettate in questi anni le manovre economiche in Italia. A partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, ossia dal primo esercizio nel quale ha trovato applicazione la nuova disciplina costituzionale, il Governo ha sistematicamente richiesto (e ottenuto) l'autorizzazione alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di

---

<sup>67</sup>Cfr. LUPO – IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2017, 206 ss.

<sup>68</sup> Interpretazione che pur ipotizzata da DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amm. in Camm.*, 2013, 14 è stata considerata dall'autore come recessiva rispetto ad altri moventi della maggioranza assoluta, e precisamente quello di rendere trasparente e visibile la decisione sull'autorizzazione all'indebitamento.

indebitamento in abbinamento alla NADEF e, spesso, anche al DEF (cfr. tabella n. 2).

Va aggiunto, peraltro, che nell'arco temporale che va dal 2014 al 2019, gli esecutivi hanno sempre goduto presso entrambe le Camere di un supporto teorico superiore alla maggioranza assoluta, soglia come è noto più alta rispetto a quella richiesta dall'art. 94 Cost. ai fini dell'instaurazione del rapporto fiduciario. Lo scenario potrebbe dunque modificarsi, anche radicalmente, a seguito della formazione di governi privi della maggioranza assoluta (circostanza non da escludere alla luce degli attuali equilibri politici).

<b>DEF/NADEF</b>	<b>Richiesta di autorizzazione sull'indebitamento</b>
Def 2014	Presentata
Nadef 2014	Presentata
Def 2015	Non presentata
Nadef 2015	Presentata
Def 2016	Presentata
Nadef 2016	Presentata
Def 2017	Non presentata
Nadef 2017	Presentata
Def 2018	Non presentata
Nadef 2018	Presentata
Def 2019	Non presentata
Nadef 2019	Presentata

Tabella n. 2: L'abbinamento fra la richiesta di autorizzazione e la risoluzione sul DEF/NADEF

In secondo luogo, la *ratio* dell'innalzamento della maggioranza richiesta è stata ricercata nella esigenza di favorire convergenze sufficientemente ampie e trasversali tra le forze politiche, così rendendo l'opposizione partecipe di una delle più importanti decisioni di finanza pubblica<sup>69</sup>. Invero, come si evince dalla tabella n. 3, non si è fin qui verificato un ampliamento significativo del consenso sull'autorizzazione allo scostamento rispetto all'area di governo. Addirittura, in alcuni casi, come in occasione della votazione alla Camera del NADEF 2014 e al Senato delle Note di aggiornamento 2018 e 2019, si è registrata una assoluta coincidenza fra i risultati delle due votazioni. In linea di massima, le forze di opposizione – compresi i partiti che avevano invocato una maggiore flessibilità sugli obiettivi di indebitamento – hanno espresso il proprio voto negativo su entrambe le risoluzioni.

L'unica significativa eccezione è costituita dall'autorizzazione approvata nel marzo 2020 in occasione dell'emergenza legata alla diffusione della pandemia di Covid-19, allorché le Camere hanno approvato le richieste del Governo praticamente all'unanimità<sup>70</sup>. Tale risoluzione è peraltro difficilmente comparabile con gli altri

---

<sup>69</sup>Cfr. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 143-144.

<sup>70</sup>Successivamente all'attivazione del c.d. "stato di emergenza sanitario" ex art. 7, c. 1 lett. c) d.lgs n. 1 del 2018, avvenuta il 31 gennaio 2020, il 23 febbraio il Governo ha approvato il d.l. n. 6 del 2020 (poi convertito dalla l. n. 13 del 2020), il quale ha dato una qualche copertura alle misure sub-legislative di limitazione della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e più in generale di contenimento dell'epidemia (in particolare i dpcm del 23 febbraio e del 4, 8, 9 e 11 marzo). In relazione alla esigenza di finanziamento delle misure di potenziamento del sistema sanitario e della protezione civile, nonché allo scopo di contrastare i disagi socio-economici conseguenti alla sospensione o rallentamento delle attività produttive, il 5 marzo il Governo ha richiesto la rimodulazione degli obiettivi di indebitamento, con un impatto negativo sull'esercizio 2020

casi di autorizzazione allo scostamento. In primo luogo, infatti, si trattava di una situazione davvero senza precedenti, la quale imponeva a tutti i partiti, pur con i loro “distinguo”, di sostenere l’attività dell’esecutivo di contrasto alla crisi sanitaria, incluse, anzi, in particolare, quelle forze di opposizione che si trovavano al governo delle regioni maggiormente esposte alla emergenza epidemiologica. In secondo luogo, la simultanea presenza di centinaia di parlamentari nel medesimo luogo per deliberare l’autorizzazione all’indebitamento non era priva di concreti rischi sanitari per gli stessi membri delle due Assemblee (e di conseguenza per la funzionalità e rappresentatività degli organi parlamentari nel loro complesso). Da qui l’iniziativa della presidenza della Camera di promuovere un *gentlemen agreement* fra i gruppi al fine di consentire la partecipazione al voto della quota di deputati strettamente necessaria ad assicurare il rispetto del numero legale<sup>71</sup>.

	Presenti	Votanti	Favorevoli	Astenuti	Contrari
Autorizzazione abbinata al	491	487	373	4	114

---

dell’ordine di circa 6,35 miliardi di Euro, corrispondenti a circa 0,3 punti percentuali di PIL. Dato peraltro l’aggravarsi della crisi sanitaria e dei suoi riflessi sulla economia reale, l’11 marzo il Consiglio dei Ministri ha approvato una integrazione alla relazione al Parlamento, con un incremento dell’indebitamento netto fino a 20 miliardi di Euro (1,1 punti di PIL). Nel momento in cui viene licenziato questo contributo non risulta ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale il c.d. “decreto cura-Italia”, con il quale il Governo intende fare ricorso alle risorse straordinarie autorizzate dalle Camere l’11 marzo. Con alcune dichiarazioni ai mezzi di informazione, il Ministro dell’economia ha peraltro ipotizzato ulteriori scostamenti rispetto agli obiettivi di indebitamento, da sottoporre ad approvazione contestualmente all’esame del DEF 2020.

<sup>71</sup>Questi i risultati della votazione dell’11 marzo 2020 alla Camera: presenti 333; votanti 332; astenuti 1; favorevoli 332; contrari 0. Nella stessa giornata anche il Senato ha approvato la richiesta di autorizzazione del Governo ai sensi dell’art. 6, c. 5 della l. n. 243 del 2012 con il seguente esito: presenti 222; votanti 221; favorevoli 221.

*Coordinamento delle decisioni di bilancio*

---

DEF 2014 (Camera)					
DEF 2014 (Camera)	491	491	348	0	143
Autorizzazione abbinata al DEF 2014 (Se- nato)	259	258	170	1	87
DEF 2014 (Se- nato)	251	250	156	2	126
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2014 (Camera)	521	521	355	0	166
NADEF 2014 (Camera)	521	521	355	0	166
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2014 (Senato)	255	254	161	0	93
NADEF 2014 (Senato)	255	254	162	0	92
Autorizzazione abbinata alla	504	498	342	6	156

NADEF 2015 (Camera)					
NADEF 2015 (Camera)	504	498	339	6	159
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2015 (Senato)	280	279	170	1	108
NADEF 2015 (Senato)	281	280	167	1	112
Autorizzazione abbinata al DEF 2016 (Camera)	529	528	353	1	175
DEF 2016 (Camera)	536	535	351	1	184
Autorizzazione abbinata al DEF 2016 (Se- nato)	290	289	181	6	102
DEF 2016 (Se- nato)	288	287	175	4	108
Autorizzazione abbinata alla	491	413	355	78	58

NADEF 2016 (Camera)					
NADEF 2016 (Camera)	489	485	355	4	130
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2016 (Senato)	257	256	182	1	73
NADEF 2016 (Senato)	247	245	173	1	71
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2017 (Camera)	491	491	358	0	133
NADEF 2017 (Camera)	453	453	318	0	135
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2017 (Senato)	289	288	181	0	107
NADEF 2017 (Senato)	275	273	164	0	108
Autorizzazione abbinata alla	530	521	333	9	188

NADEF 2018 (Camera)					
NADEF 2018 (Camera)	522	522	331	0	191
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2018 (Senato)	297	296	169	4	123
NADEF 2018 (Senato)	297	296	169	4	123
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2019 (Camera)	515	512	319	3	193
NADEF 2019 (Camera)	514	512	318	2	194
Autorizzazione abbinata alla NADEF 2019 (Senato)	297	296	169	4	123
NADEF 2019 (Senato)	297	296	169	4	123

Tabella n. 3: confronto fra i risultati delle votazioni sulla risoluzione relativa

allo scostamento e quella sul DEF/NADEF

Infine, secondo alcuni autori, il requisito della maggioranza assoluta sarebbe funzionale all'obiettivo di «esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari» su una scelta strategica, fra l'altro, nell'ottica della tenuta di equilibri intergenerazionali<sup>72</sup>. Si tratta di uno scenario certamente auspicabile, ma che per il momento pare ancora lontano dal realizzarsi in assenza di organiche e coordinate riforme dei Regolamenti delle Camere ed in particolare di una riorganizzazione complessiva delle procedure finanziarie<sup>73</sup>.

6. Il quadro fin qui tracciato ha consentito di individuare nell'irrigidimento dei vincoli fiscali e di bilancio una delle principali direttrici di intervento del c.d. "diritto europeo della crisi". La ridefinizione di tali vincoli è stata altresì accompagnata e supportata, sul piano organizzativo, dal potenziamento di strumenti, sedi e processi di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri (in altre parole, la c.d. "governance economica").

Malgrado le incertezze sul futuro del MES, BICC e Unione bancaria (*supra* par. 3) e nonostante l'occasione mancata di una incorporazione del *Fiscal Compact* entro la cornice giuridica dell'Unione<sup>74</sup>, già questo primo stadio di trasformazioni

---

<sup>72</sup> Cfr. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, cit., 203; DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, cit., 14.

<sup>73</sup> Per indicazioni sulle possibili riforme della disciplina regolamentare delle procedure finanziarie, cfr. BERGONZINI – RIVOSECCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, cit., 239 ss.).

<sup>74</sup> Sebbene il *Fiscal Compact* costituisca uno strumento pattizio internazionale, l'art. 16 prevede che «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per

della *governance* economica finisce per presentare importanti ripercussioni rispetto ad almeno tre snodi cruciali del nostro ordinamento costituzionale: l'articolazione del sistema delle fonti, le dinamiche della forma di governo e la natura della costituzione economica italiana.

Muovendo dal sistema delle fonti, tali trasformazioni non solo hanno reso decisamente più complessa la rete dei centri di produzione normativa in materia economico-finanziaria, ma hanno altresì contribuito ad accelerare ulteriormente la retrocessione dei due principali criteri statici di risoluzione delle antinomie: gerarchia e competenza. Dinanzi al c.d. fenomeno delle "sovrapposizioni" normative ed istituzionali – il quale nel diritto europeo della crisi trova un caso studio emblematico – i criteri di risoluzione delle antinomie che condividono una idea di fissità nei criteri di allocazione dei poteri tendono infatti a cedere terreno rispetto a moduli dinamici e collaborativi di soluzione dei potenziali conflitti fra fonti (e fra apparati)<sup>75</sup>.

Da questo punto di vista, paradigmatica appare l'evoluzione intrapresa dagli indirizzi di massima ex art. 5 TFUE, ossia le raccomandazioni con le quali l'Unione europea – in una materia che sfugge alla tradizionale tassonomia del sistema delle competenze UE – si propone di coordinare le politiche economiche degli stati

---

incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Tale disposizione non è stata peraltro ancora attuata nonostante il decorso del termine indicato dall'art. 16. Sulle potenzialità democratiche dell'art. 16, cfr. SAITTO, *Risocializzare l'Europa*. *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Riv. dir. comp.*, 3, 2017, 88 ss., spec. 111 ss., il quale individua nella incorporazione del *Fiscal Compact* all'interno dei trattati una opportunità per rendere maggiormente «responsive e accountable» la *governance* economica europea.

<sup>75</sup>Sulla categoria delle sovrapposizioni, cfr. cfr. FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (In other words... beyond "this" Europe)*, in *SOG WPS*, 16, 2014; STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, in *SOG WPS*, 32, 2016, i quali individuano una delle conseguenze del processo di integrazione nella compresenza non ordinata di apparati e prodotti normativi fra loro potenzialmente inconciliabili.

membri. Volendo semplificare al massimo, potrebbe dirsi che l'autonomia decisionale degli stati membri in sede di approvazione delle leggi di bilancio (ed il conseguente ruolo della fonte statale) è direttamente proporzionale alla solidità finanziaria di questi ultimi: stati virtuosi sul piano degli equilibri di finanza pubblica possono anche discostarsi dalle raccomandazioni non vincolanti dell'UE (fermo restando l'anomalia di una decisione volta a disattendere un atto che questi ultimi avevano contribuito a formare in sede ECOFIN). Viceversa, i paesi esposti al rischio di una procedura di infrazione finiranno per considerare gli indirizzi di massima vincolanti non meno di una direttiva o di un regolamento UE.

Considerazioni non dissimili possono estendersi al parere formulato dalla Commissione europea in relazione ai documenti programmatici di bilancio ai sensi dell'art. 7, par. 2 Reg. (UE) n. 473/2013. Anche in questo caso, il valore formalmente non vincolante dell'atto è ampiamente compensato dalle sanzioni di tipo reputazionale che i mercati dei titoli del debito pubblico possono comminare allo stato inadempiente rispetto alle indicazioni della Commissione europea.

Quanto alla forma di governo, vi è da chiedersi se ed in quale misura le riforme intervenute in questi ultimi anni non abbiano agito da moltiplicatore della "crisi di autostima" delle democrazie rappresentative. L'integrazione sovranazionale, la presidenzializzazione dei processi politici, l'irrompere di un nuovo sistema multipolare di rappresentanza e regolazione il quale tende a valorizzare l'apporto degli organi non elettivi sono tutti fattori che da tempo hanno contribuito ad erodere la posizione dei Parlamenti quale "luogo" centrale dell'indirizzo e della decisione politica. Nell'ambito delle procedure finanziarie questa tendenza a far slittare le istituzioni parlamentari verso collocazioni "laterali" appare tuttavia ancora più accen-

tuata. Basti pensare alla già richiamata vicenda dell'approvazione, nel dicembre 2018, della legge di bilancio. A seguito della decisione della Commissione europea di avvalersi della facoltà di richiedere al Governo una revisione del progetto di bilancio, e dopo una lunga negoziazione sulla ridefinizione dei saldi-obiettivo, l'esame parlamentare ha prodotto una grave compressione dei tempi di discussione del disegno di legge, anche in ragione della necessità di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio. Da qui in particolare l'impossibilità per i singoli parlamentari di partecipare consapevolmente alla discussione al momento della deliberazione. Non è evidentemente questa la sede per entrare nel merito delle ragioni che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'inammissibilità del successivo conflitto di attribuzioni relativo alle modalità di approvazione della legge di bilancio (ord. n. 17 del 2019 Corte cost.). È sufficiente rilevare che anche tale episodio appare perfettamente coerente con l'idea dell'affermazione di un modello di Parlamento che – al pari degli altri attori della società post-fordista – appare sempre più chiamato a lavorare in tempo e a decidere «*just in time*, senza inutili discussioni»<sup>76</sup>.

Vi sono infine le ripercussioni sulla natura della costituzione economica italiana. Quest'ultima, in origine, si limitava ad indicare alcuni macro-obiettivi di inclusione e trasformazione sociale nonché a mettere a disposizione del decisore politico una serie di strumenti di direzione dell'economia, il cui impiego non risultava tuttavia costituzionalmente obbligato. Per effetto del processo di integrazione, l'ordinamento costituzionale italiano sembrerebbe invece aver incorporato molte

---

<sup>76</sup>Cfr. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio AIC*, 2014, spec. 5. Sui fattori che hanno condotto il Parlamento ad operare sempre più come un "meta-legislatore" anziché come luogo centrale dell'indirizzo politico e della produzione normativa, cfr. anche ID, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss. e, volendo, FILIPPI – IBRIDO, *La funzione di indirizzo ed il rapporto con il tempo*, in *RDPE*, 1, 2019, 49 ss.

delle caratteristiche del modello economico delineato dai Trattati europei, così perdendo una quota significativa della propria tradizionale duttilità e neutralità.

A tal proposito, il dibattito in atto sulla riforma delle regole fiscali e di bilancio segnala che un soddisfacente punto di equilibrio fra le ragioni della stabilità e quelle della solidarietà – fra *Stabilitätsgemeinschaft* e *Solidargemeinschaft* per richiamare nuovamente l'apparato concettuale utilizzato dal Tribunale costituzionale tedesco – non è stato ancora raggiunto all'interno dell'Unione. Se ciò è senz'altro vero, deve tuttavia considerarsi semplicistica e fuorviante la narrazione secondo la quale i mutamenti della costituzione economica italiana sarebbero stati calati dall'alto ed eterodiretti da un manipolo di tecnocrati che risponderebbero ai mercati e/o al maggior stato creditore (la Germania). E ciò non tanto per l'ovvio rilievo di natura formale in base al quale tali riforme – dopo essere state avallate dai rappresentanti italiani nelle istituzioni europee – hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento italiano attraverso procedure tipiche di trasformazione normativa (in primo luogo la revisione costituzionale del 2012) così chiamando inevitabilmente in causa il ruolo (e le responsabilità) del decisore politico nazionale. Si tratta di questo, ma non soltanto di questo. La cessione di sovranità determinata da tali riforme – ammesso che di “cessione” si possa parlare – non è stata innescata dal *Fiscal Compact*, che fra l'altro appare molto più keynesiano delle misure interne con le quali l'Italia ha provato a dare attuazione alle nuove regole europee. Essa è semmai il frutto di decenni di politiche di spesa attraverso le quali le classi politiche che si sono alternate al Governo hanno fatto sistematicamente ricorso al debito pubblico

per finanziare la propria permanenza al potere<sup>77</sup>. In questo senso, in assenza di un deciso cambiamento di paradigma da parte della terza economia dell'area Euro appare improbabile la realizzazione di una vera Unione fiscale, in quanto essa comporterebbe la mutualizzazione a livello europeo dei costi delle promesse elettorali dei partiti italiani. Evidentemente, non funziona così una economia di mercato e a dire il vero neppure la Costituzione che Luigi Einaudi aveva contribuito ad edificare attorno al principio di responsabilità finanziaria. Un principio che trova testualmente eco nell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa ex art. 81 Cost.<sup>78</sup> ma che attraversa come un filo rosso tutta la costituzione economica italiana, individuando nella tassazione secondo criteri di progressività e nella razionalizzazione delle spese i due strumenti ordinari di finanziamento della lotta alle diseguaglianze<sup>79</sup>.

Sebbene permangano alcuni spazi per l'indebitamento, anche il giurista, al pari dell'economista, non può non mettere in guardia da un impiego di risorse recuperate attraverso tale leva per spese incompatibili con i principi di responsabilità

---

<sup>77</sup>Sul carattere distributivo, attraverso il debito, anziché redistributivo della democrazia italiana, cfr. DI NUCCI, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>78</sup>Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, cfr. almeno, ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969; BARTOLE, *Art. 81*, in BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1979, 197 ss.; SALERNO, *Art. 81*, in CRISAFULLI – PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 499 ss.; LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUP, 2007. Con riferimento alle modifiche intervenute sull'art. 81, c. 4 Cost. (ora art. 81, c. 3) a seguito della riforma costituzionale del 2012, cfr. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17, 2012, 37; FARES, *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 1, 2020, 50 ss.

<sup>79</sup>Naturalmente, tali strumenti devono raccordarsi con il percorso privilegiato individuato dai Trattati europei quale alternativa all'indebitamento: l'obiettivo della crescita economica, esplicitamente affermato, fra l'altro, dall'art. 3, par. 3 TUE.

finanziaria e intergenerazionale<sup>80</sup>. Ma c'è di più. Per le ragioni che si è provato ad esaminare, il rientro verso sentieri di sostenibilità del debito pubblico appare altresì come un passaggio obbligato per tutelare l'effettività della sovranità italiana. L'autonomia nelle scelte di bilancio rispetto alle "interferenze" delle istituzioni europee è infatti tanto più ampia quanto maggiore è la solidità delle finanze pubbliche dello stato membro.

*De iure condendo*, le norme costituzionali di attuazione della *balanced budget rule* andrebbero profondamente riviste in due direzioni diverse, in realtà soltanto apparentemente antitetiche: da un lato vincolando le risorse recuperate a debito al loro utilizzo per spese di investimento; dall'altro lato, rinunciando al *quorum* della maggioranza assoluta per l'autorizzazione alla rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento. L'innalzamento del *quorum* – soluzione né imposta né raccomandata dal *Fiscal Compact* – ha finito infatti per introdurre un regime procedurale troppo rigido nei confronti del "debito buono" e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del "debito cattivo". Dinanzi ad equilibri parlamentari fragili, a maggior ragione in considerazione dell'incertezza sui futuri assetti della legge elettorale, tale istituto può rappresentare infatti un potente ostacolo al recupero di risorse strategiche per gli investimenti. In presenza di maggioranze più ampie, esso non è invece in grado di disincentivare politiche di spesa finalizzate esclusivamente ad assicurare la permanenza al potere del governo di turno, come del resto dimostra l'esperienza dei primi sei anni di applicazione della nuova disciplina. Se l'obiettivo primario del costituzionalismo è quello della limitazione (oltreché della

---

<sup>80</sup>In questo senso, si considerino le acute riflessioni di CAPRIGLIONE, *Non luoghi. Sovranità, sovranismi. Alcune considerazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4, 2018, 393 ss. e spec. 444.

legittimazione) del potere<sup>81</sup>, questa ipotesi di declinazione del principio di responsabilità finanziaria offre un potenziale ma non trascurabile strumento *counter-majoritarian* a tutela di un giusto processo di decisione politica<sup>82</sup>.

## **Renato Ibrido**

*Ricercatore di Diritto pubblico comparato  
nell'Università degli Studi di Firenze*

---

<sup>81</sup>Cfr. RIDOLA, *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 1 ss.

<sup>82</sup>Sulla idoneità del principio del “giusto processo” di abbracciare anche la sfera della decisione politica, cfr. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012.