

CORTE COSTITUZIONALE E GIUSTIZIABILITÀ DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO: DAL PRINCIPIO ALLE REGOLE (E RITORNO)*

MICHELE MASSA**

Sommario

1. Premesse. – 1.1. «Equilibrio di bilancio». – 1.2. Programma della relazione. – 2. Inquadramento. – 2.1. Profili procedurali. – 2.2. Profili sostanziali. – 3. Applicazione del Patto di stabilità e crescita. – 3.1. «Flessibilità». – 3.2. Complessità, opacità, negoziati. – 4. Vicende del Patto di bilancio. – 4.1. Recezione negli ordinamenti nazionali. – 4.2. Effetti sulle finanze nazionali. – 4.3. Integrazione (mancata) nell'ordinamento UE. – 5. Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale. – 5.1. Procedure parlamentari di bilancio. – 5.2. Quantificazione e copertura degli oneri finanziari. – 5.3. Coordinamento finanziario, armonizzazione contabile e bilanci regionali. – 5.4. Il costo dei diritti e delle sentenze. – 6. Giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio. – 6.1. Considerazioni procedurali. – 6.2. Considerazioni sostanziali. – 6.3. Postilla. – 7. Conclusioni. – 7.1. Costituzione e giustiziabilità. – 7.2. Vocazione politica del bilancio. – 7.3. Minimalismo giudiziario. – 7.4. Responsabilità politica.

Abstract

May the balanced budget principle be enforced by the Constitutional Court? Is it actually a principle, or an aggregate of different norms, some of them open-ended? How does this influence its application? After some preliminary clarifications (§ 1), the essay surveys the Italian legal scholarship on the justiciability of the balanced budget clauses in Italian law (constitutional law no. 1/2012). It also provides some updates and comments on the enforcement of the Stability and Growth Pact in the EU (§ 3) and on the vicissitudes of the Fiscal Compact (§ 4), as well as on the Italian case law on financial issues (§ 5). It concludes (§ 6) – in line with the findings of the leading doctrine – that, having regard to the balanced budget principle in a strict sense, the Constitutional Court has a limited role, due to procedural and substantive reasons and constraints, including the very nature of that principle in its original ground, which is EU law. These conclusions can be placed in a wider theoretical perspective, which emphasizes the highly political nature of the budget and its constitutional regulation (§ 7).

Suggerimento di citazione

M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Questo testo prende spunto dalla omonima relazione al convegno «Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale», *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna, 17-18 ottobre 2019 (una versione semplificata e abbreviata sarà inclusa negli atti del convegno, in corso di pubblicazione); ed è stato discusso il 21 novembre 2019 in un incontro di studio in seno al dottorato in Scienze giuridiche (curriculum in Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica) dell'Università di Pisa. L'autore è grato agli organizzatori di entrambe le occasioni di discussione, che naturalmente non lo esimono dall'integrale ed esclusiva responsabilità di quanto scritto. Le ricerche retrostanti sono state sostenute dall'Università Cattolica del S. Cuore (Milano), nell'ambito del progetto di ricerca «Costituzione ed economia» (fondi D.1 anni 2018/2019) coordinato dall'Autore.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Contatto: michele.massa@unicatt.it

1. Premesse

1.1 «Equilibrio di bilancio»

Il titolo di questa relazione – scelto dagli organizzatori – contiene una domanda e, per la verità, anche un abbozzo di risposta. Nella prima parte chiede se la Corte costituzionale possa applicare e garantire, dalla propria posizione, l'equilibrio di bilancio. Nella seconda parte suggerisce che, sebbene sulla base di tale concetto sia stato edificato un sistema di norme relativamente dettagliate («regole»), questa circostanza di per sé sola ancora non basta per risolvere il problema della giustiziabilità: è possibile che, alla fine del ragionamento, ci si trovi comunque dinanzi a un quadro giuridico almeno in parte aperto e indeterminato (il «ritorno» alla dimensione del «principio»), o comunque tale da suggerire limiti e cautele al possibile intervento del giudice delle leggi.

Per prendere posizione al riguardo ed esporre il programma di questo contributo, occorre anzitutto precisare cosa si intende con «equilibrio di bilancio»¹.

In senso stretto, si tratta di un insieme di norme che riguardano il rapporto tra entrate e uscite nel bilancio dello Stato (art. 81, primo e secondo comma, Cost.), in quelli delle autonomie territoriali (art. 119 Cost.)² e nell'insieme dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.). È un insieme di norme per l'ovvia ragione che ne include una di base, come si vedrà alquanto articolata (equilibrio), e alcune eccezioni (indebitamento), in termini differenziati per lo Stato e (art. 119, sesto comma, Cost.) per le autonomie territoriali³. Se si tratti di principi o regole, e in quale senso e misura ciò importi, si cercherà di capirlo più avanti.

¹ Si farà riferimento esclusivamente al concetto di equilibrio e non a quello del pareggio di bilancio, per la nota ragione che questa seconda espressione compare esclusivamente nel titolo, mai nel corpo della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge n. 243 del 2012. Con ciò non si nega che determinate disposizioni, a certi fini, enuncino regole che si avvicinano a quella del vero e proprio pareggio contabile; ma l'esame deve investire, allora, queste singole disposizioni, come si cercherà di fare (vedi ad es. la nota subito seguente).

² Ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, i bilanci delle Regioni (e di Comuni, Province, Città metropolitane) si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (per un'analisi delle ragioni di questa clausola, modificata dalla legge n. 164 del 2016, cfr. M. BERGO, *Coordinamento finanziario della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 178 ss.). A questi enti possono peraltro essere imposti altri obblighi dalla legge dello Stato: sia per il rispetto dei vincoli complessivi stabiliti dall'UE, «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità» (art. 9 cit., comma 5); sia, «tenuto conto dell'andamento del ciclo economico», mediante «versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato», per la riduzione del debito pubblico complessivo.

³ Le condizioni per il ricorso di Regioni ed enti locali all'indebitamento sono precisate nell'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

Nella novella del 2012 queste norme compaiono accanto ad altre, non tutte nuove, che fanno sistema con esse (e non con esse soltanto, come pure si dirà nelle conclusioni). In estrema sintesi:

- la sostenibilità del debito pubblico complessivo (art. 97, primo comma)⁴;
- la quantificazione e la copertura dei maggiori oneri finanziari (art. 81, terzo comma), che è ora predicata per tutte le leggi che prevedano maggiori oneri, ma continua ad avere un significato peculiare per la legge di bilancio⁵;
- alcune regole procedurali fondamentali sulla programmazione economico-finanziaria dello Stato (art. 81, commi quarto e quinto, Cost.), le quali hanno superato i limiti di contenuto stabiliti in precedenza per la legge di bilancio;
- l'attribuzione esclusivamente allo Stato della competenza legislativa in materia (non di «ordinamento contabile», «bilanci pubblici» o «contabilità pubblica», ma) di «armonizzazione dei bilanci pubblici» (art. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, Cost., come modificati dall'art. 3 della legge cost. n. 1 del 2012)⁶.

Parallelo a tutto ciò scorre il rimando dalla Costituzione (art. 81, sesto comma, nonché art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012) alla legge rinforzata poi approvata e promulgata come n. 243 del 2012. Richiamo brevemente solo due tipologie di contenuti di questa legge: i rinvii all'ordinamento dell'Unione europea (come già nell'art. 97 Cost.) e agli «accordi internazionali in materia» (art. 8, comma 1, riguardante gli scostamenti negativi significativi rispetto all'obiettivo strutturale e la loro correzione, ma richiamato in altre disposizioni); numerose previsioni istituzionali, non solo quanto ai rapporti tra Stato e autonomie (Capo IV) o all'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB; Capo VII),

⁴ Giusta il rinvio di cui all'art. 81, comma sesto, Cost., il concetto di sostenibilità del debito è sviluppato dall'art. 4 della legge n. 243 del 2012, con riferimento al rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo secondo il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'UE e alla necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza (del predetto rapporto rispetto al valore di riferimento) «in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento» (comma 3). Si tratta, insomma, del progresso, che dovrebbe essere graduale ma costante e cadenzato, verso la nota soglia del 60% del PIL.

⁵ Nella legge di bilancio, l'insieme delle entrate dovrebbe coprire l'insieme delle spese e ciò che conta è l'equilibrio del saldo complessivo. In tutte le altre leggi contano le specifiche spese previste, la loro quantificazione e l'identificazione delle coperture necessarie. Cfr. su questo A. BRANCASI, *Bilanci di Regioni ed EE.LL.: una occasione persa per fare chiarezza sui vincoli di equilibrio e sul relativo rapporto con l'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 29 ss.

⁶ Sui margini residui di autonomia politica delle Regioni in materia contabile cfr. sentenza n. 184 del 2016 (e su di essa G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016; M. BERGO, *Coordinamento finanziario della finanza pubblica*, cit., p. 133 ss.).

ma anche ad es. sul monitoraggio della dinamica della spesa (art. 5), sul governo degli scostamenti dagli obiettivi programmatici ritenuti indispensabili da Governo e Parlamento (art. 6, commi 3-6) e sul monitoraggio e la correzione degli altri scostamenti comunque rilevati (artt. 7-8).

1.2 Programma della relazione

Date le connessioni tra questi dati normativi, si potrebbe intendere in senso più lato la domanda posta, come se riguardasse la giustiziabilità di tutte le previsioni che fanno capo alla legge cost. n. 1 del 2012. Si faranno alcune considerazioni a questo proposito ma, in realtà, fulcro della trattazione sarà la giustiziabilità dell'equilibrio del bilancio in senso stretto e, più precisamente, dell'equilibrio del bilancio dello Stato.

Dopo avere ricapitolato come la dottrina ha inquadrato tale questione (§ 2), fornirò alcuni aggiornamenti su tre aspetti: il modo in cui il Patto di stabilità e crescita (PSC) è stato applicato negli ultimi anni (§ 3); il Patto di bilancio (*Fiscal compact*, FC; Titolo III del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, TSCG) e il suo rapporto con l'ordinamento dell'UE, nel quale avrebbe dovuto essere, ma non è stato, integrato (§ 4); alcuni riferimenti e novità giurisprudenziali (§ 5).

Anticipo le conclusioni sul punto centrale (§ 6), in gran parte allineate a quelle correnti nel dibattito. Se si ha riguardo all'equilibrio di bilancio in senso stretto, ragioni sia procedurali sia sostanziali concorrono a limitare il contributo che la giustizia costituzionale può dare all'interpretazione, applicazione e garanzia di tale compendio normativo, demandate piuttosto ad altri istituti. Non si tratta di svalutare le norme in esame, né di travisare o eludere vincoli europei. Al contrario, tutto ciò è un riflesso delle caratteristiche tipiche di quei vincoli, nel loro stesso ordinamento d'origine, e anche di tratti costanti del diritto costituzionale del bilancio, testimoniati da una lunga storia e poco disponibili a scelte congiunturali come quelle che stanno dietro alla riforma del 2012 e ai suoi antecedenti: a questo saranno dedicate quattro brevi battute teoriche, poste a mo' di conclusioni a questa relazione (§ 7).

2. Inquadramento

2.1 Profili procedurali

Come anticipato, la dottrina si è chiesta se e come le questioni riguardanti il rispetto dell'equilibrio di bilancio potrebbero giungere alla Corte costituzionale ed essere affrontate da essa⁷ e ha rilevato, in proposito, parecchie difficoltà.

⁷ C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. DECARO, N. LUPO e G. RIVOSACCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, atti del seminario tenutosi a

Alcune sono, in realtà, agevolmente superabili: ad es. l'utilizzabilità come parametro (rispetto alle leggi ordinarie) della legge rinforzata, che sembra ormai acquisita. Qui mi limito a un sommario di quelle che mi paiono più importanti, di carattere non solo procedurale, ma anche sostanziale⁸.

Per quanto riguarda il primo ordine di difficoltà, con particolare riguardo al giudizio di legittimità costituzionale, alcuni atti di programmazione sfuggono al sindacato per la loro natura oggettiva: così ad es. il DEF o l'autorizzazione parlamentare all'indebitamento⁹; anche se poi gli effetti di atti del genere si ripercuotono sulla legge di bilancio e potrebbero, in astratto, inficiarne la validità¹⁰. Inoltre, i vincoli europei si riferiscono al debito complessivo delle pubbliche amministrazioni, per le quali, però, non esiste alcuna legge, per così dire, di bilancio consolidato¹¹. Nondimeno, nella Costituzione vigente, l'equilibrio di bilancio è prescritto anche (sia pure – si ripete – in termini differenziati) per il bilancio dello Stato e per quello delle autonomie; e già la sola legge di bilancio dello Stato contiene, tra l'altro, grandezze decisive per il rispetto dei vincoli europei, come ad es. il livello massimo del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare¹², valore quest'ultimo non a caso richiamato all'art. 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012 come punto di riferimento per determinare se il bilancio è in equilibrio.

Venendo al problema dell'accesso, il giudizio in via principale è facilmente esperibile dallo Stato nei confronti delle leggi regionali. Anzi, in proposito la

Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011, Giappichelli, Torino, 2012, p. 221 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *www.astrid-online.it*, 2012 (anche in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 650 ss.; nonché in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, t. III, p. 1673 ss.), e ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2013 (relazione al convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013; anche nel volume omonimo, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1 ss.); G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Riv. AIC*, 3/2012, p. 1 ss.; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 263 ss.; T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, ivi, p. 15 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, 3/2016, p. 1 ss.; M. BERGO, *Coordinamento finanziario della finanza pubblica*, cit., p. 163 ss.

⁸ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 2.

⁹ Che può essere concessa mediante atti non legislativi delle due Camere: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2011, p. 108.

¹⁰ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 13.

¹¹ M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 294.

¹² Legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 1-ter, lettera a). Il saldo netto da finanziare è la differenza tra il totale delle entrate e delle spese, al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti. Il ricorso al mercato è la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese e, pertanto, indica la misura in cui occorre fare ricorso al debito nell'anno.

Corte ha ammonito che «nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica»; e che, «[s]ebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza»; tutto ciò perché «la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 107 del 2016). Tuttavia, affermare e rendere effettivo un vero e proprio obbligo di impugnazione in capo al Governo sarebbe cosa talmente difficile, che altrettanto difficile è immaginare che la Corte costituzionale abbia inteso proclamare un obbligo siffatto¹³. Si è trattato piuttosto di un monito; il fatto che esso sia stato disatteso ha indotto la Corte, in nome della necessità di prevenire zone franche, ad allargare i canali di accesso al giudizio di legittimità incidentale (come si dirà oltre al § 6.1).

L'azione è meno agevole per le Regioni¹⁴ le quali difficilmente potrebbero argomentare come un indebitamento eccessivo si ripercuota in una compressione della loro sfera di autonomia. Diverso è il discorso, naturalmente, se si guarda ad altri contenuti della legge cost. n. 1 del 2012: ad es. (come pure si vedrà al § 6.1) qualora la Regione reagisse all'imposizione, da parte dello Stato, di oneri nuovi senza una loro adeguata quantificazione e copertura.

Quanto alla via incidentale, è possibile che rispetto a una determinata attività di spesa, prevista nel bilancio o in altre leggi, non sussistano controinteressi in condizione di suscitare un giudizio, tra l'altro, sulla legittimità di quell'attività alla luce dell'art. 81 Cost. Inoltre, con particolare riguardo alla legge di bilancio, dato il suo carattere di unità e universalità (legge n. 196 del 2009, art. 24 e allegato 1, numeri 2) e 3), difficilmente potranno acquisire rilevanza in una determinata controversia tutte le norme del bilancio¹⁵ o i saldi finanziari complessivi.

¹³ M. BERGO, *Coordinamento finanziario della finanza pubblica*, cit., p. 163.

¹⁴ Asimmetria tipica anche del sistema spagnolo: C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola*, cit., p. 231 e 242.

¹⁵ C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 267; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 4.

Rimane la possibilità che sia la Corte di conti ad avviare l'incidente di legittimità costituzionale. Scartate alcune ipotesi innovative emerse nei lavori preparatori della legge cost. n. 1 del 2012¹⁶, restano le possibilità già prima di allora note alla giurisprudenza.

Con la sentenza n. 226 del 1976 sono state ritenute ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate incidentalmente a procedimenti di controllo preventivo di legittimità; come ben noto, questa possibilità ha suscitato immediatamente vivaci reazioni critiche ed è rimasta, poi, pressoché negletta¹⁷. Nondimeno, il precedente non è stato smentito e anzi, in sede scientifica, è stato richiamato per giungere ad analoghe conclusioni con riguardo a ulteriori procedimenti di controllo, anch'essi riconducibili a una dimensione di legittimità e regolarità dei conti¹⁸.

Si deve aggiungere che, per quanto qui interessa, i controlli preventivi hanno ancora una portata abbastanza ampia¹⁹, nella sfera statale, ma sono espressamente esclusi per i provvedimenti in materia monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria (art. 3, comma 13, della legge n. 20 del 1994), ivi compresi quelli che abbiano come oggetto la gestione del debito pubblico²⁰.

C'è poi il giudizio di parificazione del rendiconto (legge n. 196 del 2009, art. 37), ormai anche regionale (d.l. n. 174 del 2012, art. 1, comma 5): proprio da qui sono scaturite alcune questioni di legittimità sui bilanci regionali, sulle quali ci si soffermerà più avanti (§ 5.3). Rispetto a questa eventualità, occorre tenere presenti due profili, sui quali pure si tornerà nel prosieguo. In primo luogo, questo giudizio si svolge solo al termine dell'esercizio finanziario. In secondo luogo, è dubbio quali effetti concreti produrrebbe una mancata parificazione conseguente all'annullamento di norme che abbiano inciso sui risultati di gestione: probabilmente si tratterebbe solo di iscrivere le spese eccedenti i limiti

¹⁶ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 6.

¹⁷ La vicenda è ripercorsa in G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 360-363. Da ultimo, cfr. R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, che la considera esemplare del tentativo della Corte costituzionale di illuminare spazi bui nell'attività dei poteri pubblici.

¹⁸ G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti*, cit.: segnatamente con riguardo ai controlli sugli enti locali introdotti a partire dal 2005, e culminati con il d.l. n. 174 del 2012. Vedi anche G.L. CONTI, *Mantenere nel tempo il valore del giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale*, cit., p. 3-54. In questo senso pare orientata la sentenza n. 18 del 2019.

¹⁹ C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2019, p. 3, osservano che sono soggetti a controllo, tra gli altri, i decreti di variazione del bilancio dello Stato, attraverso i quali la Corte dei conti può sostanzialmente vigilare su tutte le leggi di spesa successive a quella di bilancio.

²⁰ Il punto e le modalità alternative di referto sono stati spiegati dalla Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati condotta dalla Commissione finanze della Camera nella XVII Legislatura. Il testo per l'audizione è stato approvato con delibera C. Conti, sez. riun. controllo, 5 maggio 2015, n. 7/SSRRCO/AUD/15.

al passivo del bilancio successivo (ovviamente con le debite coperture), con effetto analogo a quello di una sanzione economica, tuttavia di per sé incoercibile²¹. Oltre è difficile andare: non è certo possibile selezionare singole spese da annullare, quasi che sussistesse un nesso di causalità univoco tra esse e i saldi di bilancio; né tanto meno si può immaginare una sorta di falceria generale e uniforme di tutte le poste passive²².

È ardua, o almeno tutta da costruire, la strada di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che assuma a parametro le norme sull'equilibrio di bilancio, quand'anche intese in senso lato e comprensive degli aspetti procedurali. Beninteso, viviamo ancora all'ombra di una notissima decisione che, in linea di principio, ha ritenuto ammissibile il conflitto sollevato da alcuni senatori contro l'ultima legge di bilancio. Quella decisione ha riguardato le prerogative deliberative dei parlamentari in seno al procedimento legislativo, in relazione alla prassi dei cd. maxiemendamenti blindati. Indubbiamente questa prassi ha trovato un terreno di elezione proprio nelle sessioni di bilancio²³, ma la sua contestazione si appoggia su parametri ulteriori rispetto all'art. 81 Cost. di per sé solo (vedi anche oltre, § 6.1). Questa strada resta aperta, nei termini in cui la Corte costituzionale l'ha segnata, ma difficilmente potrà essere trasposta a questioni che riguardino l'equilibrio di bilancio in senso stretto (il quale non sembra prestarsi a una trasfigurazione in attribuzione suscettibile di conflitto) oppure le funzioni complessivamente spettanti alle Camere (ad es. qualora il Governo intendesse ricorrere all'indebitamento senza la necessaria autorizzazione: evenienza che è improbabile sia mai risolta per via giudiziaria).

2.2 Profili sostanziali

Sin qui i problemi procedurali. Ma ci sono anche quelli sostanziali, imperniati sulle particolarità delle regole sull'equilibrio di bilancio: un insieme di concetti economici, talora controversi, e clausole aperte. Due esempi tratti dalla legge n. 243 del 2012, art. 2, comma 1, lettera e), e art. 6, comma 2, lettera b): il concetto del «saldo strutturale», centrale ai fini del cd. braccio preventivo del PSC, ma circondato da gravi e delicati problemi metodologici²⁴; la clausola sugli «eventi straordinari», con il conseguente problema (comma 3 del cit. art. 6)

²¹ G. RIVISECCHI, *Controlli della Corte dei conti*, cit., p. 374; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 268; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 4.

²² G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 17-18.

²³ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2104, p. 77 ss.; G. RIVISECCHI, *La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De Ioanna*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019, p. 3.

²⁴ Il saldo strutturale si calcola rispetto al PIL strutturale, ossia al PIL potenziale corrispondente a un pieno utilizzo dei fattori produttivi, compreso il lavoro. Si tratta, in particolare, di stimare e neutralizzare i difetti di produzione (cd. *output gap*) dovuti, ad es., a fasi di disoccupazione più elevata di quella strutturale. Sulla difficoltà di queste stime cfr. per tutti G. PISAURO,

della proporzionalità rispetto ad essi degli scostamenti temporanei dall'obiettivo programmato, che in virtù di tali eventi siano autorizzati.

Si è osservato che nessuno di questi problemi è insormontabile. Il diritto costituzionale è attrezzato per rendere operative clausole aperte: è stato autorevolmente proposto un paragone con i presupposti della decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost.²⁵. Inoltre, la giustizia costituzionale dovrebbe essere in condizione di affrontare anche questioni tecniche complesse: sia mediante i propri poteri istruttori²⁶, magari seguendo esempi tedeschi²⁷, sia appoggiandosi alle valutazioni di organi indipendenti, come l'UPB, o delle istituzioni europee.

Eppure, il problema non riguarda solo la raccolta dei dati, ma anche la loro valutazione: è un aspetto sul quale si insisterà. Orbene, rispetto all'UPB e al rilievo delle sue valutazioni nel giudizio di legittimità, sicuramente nessun dato normativo autorizza a ravvisare profili di esclusività, vincolo o automatismo in un ipotetico giudizio costituzionale²⁸, tanto più perché²⁹ anche la novella del 2012 conferma che le Camere sono nient'affatto estranee, ma anzi titolari della «funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese» (nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni: legge cost. n. 1 del 2012, art. 5, comma 4). Ci si potrebbe domandare se, in astratto, il discorso debba essere diverso per le istituzioni dell'UE, considerati i rimandi, da parte della novella, al loro ordinamento di riferimento e, quindi, ai relativi atti e procedimenti. Volendo, solo per finalità di chiarezza dialettica, parafrasare una massima tipica del tema del

La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 2013, p. 84-85; D. P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio nell'Unione monetaria europea*, in *La Costituzione finanziaria*, cit., 2015, p. 10 e 12, e ID., *Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*, (testo provvisorio consultato per cortesia dell'autore), 2018, spec. p. 13, ove si legge: «[i]l primo passo sarebbe quello di identificare la vera natura delle condizioni economiche dell'Italia di oggi: un paese in grave recessione o un paese che dopo la caduta dell'attività del 2009 si è messo su un profilo di crescita interna più basso di quello del periodo pre 2009? Nel primo caso il PIL potenziale risulterebbe notevolmente più alto di quello stimabile nel secondo caso. La politica interna sembra privilegiare la prima ipotesi, che giustificerebbe politiche pubbliche di sostegno alla domanda aggregata finanziate in deficit. Gli organismi internazionali tendono ad abbracciare il secondo caso per il quale l'Italia non ha bisogno di sostegni alla domanda aggregata ma di riforme che, senza costi finanziari, ne aumentano il potenziale produttivo». Un esempio delle ricadute pratiche di questi dubbi metodologici è in nota al § 4.3. Un altro si può vedere nella NADEF 2019, 55 ss., laddove si confrontano i metodi impiegati dalla Commissione europea, dal FMI e dall'OCSE e le stime conseguenti, evidenziando la loro «forte incertezza» (57).

²⁵ Per tutti M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 45, e ID., *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 18 ss.; V. ONIDA, *Conclusioni*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 138.

²⁶ C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 271.

²⁷ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 12.

²⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 46.

²⁹ ID., *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 28.

rapporto tra corti nazionali ed europee, si potrebbe predicare una sorta di «funzione interpretativa eminente» delle istituzioni dell'UE, tale da imporsi a quelle nazionali, compreso il giudice che si trovi a valutare la legittimità costituzionale della legge di bilancio?

3. Applicazione del Patto di stabilità e crescita

3.1 «Flessibilità»

Anche per rispondere a questo interrogativo, è utile considerare come in concreto è stato applicato il PSC negli ultimi anni.

È utile perché la prassi, specie se protratta per un arco di tempo significativo, testimonia le virtualità interpretative e applicative che le istituzioni competenti hanno riconosciuto ai testi di riferimento. Se anche la prassi oscilla, la registrazione di un certo comportamento applicativo resta a testimoniare ciò che le fonti hanno consentito, o comunque si è ritenuto che consentissero, in un dato momento.

Un'indagine approfondita e autonoma richiederebbe di scalare una ostica montagna di documentazione, con un considerevole impegno di competenze sia giuridiche sia economiche. Qui ci si limita a poche spigolature da alcuni documenti ufficiali, nella convinzione che siano rappresentativi, perlomeno, della stagione appena conclusa.

Poco più di due mesi dopo il suo insediamento (1° novembre 2014) la Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker ha adottato (il 13 gennaio 2015) una comunicazione intitolata «Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita» (COM(2015) 12 final). Dichiaratamente essa «deriva da un impegno espresso negli orientamenti politici per la nuova Commissione e da precedenti discussioni svoltesi in sede di Consiglio europeo e di Parlamento europeo» e si ispira a una parità di trattamento tra Stati combinata con la «valutazione economica specifica» della situazione di ciascuno di essi. Tre erano i principali fronti di flessibilità, tutti concernenti la determinazione del progresso adeguato verso l'obiettivo di medio termine (OMT):

– le spese per investimenti che, a certe condizioni, possono giustificare deviazioni da tale obiettivo (particolare attenzione è dedicata a quelli connessi al cd. piano Juncker), in quanto funzionali a «importanti riforme strutturali» (reg. n. 1466/97, art. 5);

– più in generale, appunto, l'impegno per riforme strutturali, soprattutto previdenziali (*ibid.*), che possono rilevare pure nel braccio correttivo, tra l'altro per determinare ed eventualmente prorogare il termine per la correzione del disavanzo eccessivo;

– l'attenzione alle condizioni congiunturali nella determinazione del progresso adeguato verso l'OMT (secondo un'apposita matrice³⁰), nella valutazione sull'attuazione delle raccomandazioni adottate nel braccio correttivo e, in ogni caso, ove mai si verificasse una grave recessione di tutta l'Unione o l'Eurozona.

La stagione della Commissione Juncker nasce, dunque, all'insegna della flessibilità. Sulla base di questa comunicazione e di altri esempi di applicazione delle regole europee di bilancio, la dottrina ha già sottolineato il conseguente rafforzamento della Commissione e la sua acquisizione di spazi di discrezionalità politica, ben al di là delle sue raffigurazioni in termini tecnocratici e neutrali³¹.

Seguendo questa prospettiva metodologica, si prova ora ad allargare lo sguardo per cercare di capire meglio come ha funzionato, effettivamente, il programma di dare flessibilità al PSC, dopo le modifiche del 2011 e 2013.

3.2 Complessità, opacità, negoziati

Un bilancio, anche per profili ulteriori rispetto a quelli considerati nella comunicazione citata, è offerto da due documenti del Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche (CCEFP, più noto con il nome di *European Fiscal Board*, EFB), organo consultivo della Commissione formato da esperti in macroeconomia e finanze pubbliche³². Esso ha, tra l'altro, il compito di valutare l'attuazione del quadro di bilancio dell'UE, in particolare per quanto riguarda la coerenza delle decisioni e l'attuazione della sorveglianza, i casi particolarmente gravi di inosservanza delle norme e l'adeguatezza di ciò che effettivamente accade a livello nazionale e nella zona euro; nonché di fornire pareri circa gli orientamenti di bilancio futuri (dec. 2015/1937, art. 1, par. 2, lettere *a*) e *b*).

I due documenti ai quali si fa riferimento sono il rapporto annuale per il 2018, chiuso verso la fine dello scorso settembre, con considerazioni incentrate sul periodo 2016-2018, ma in parte estese anche ad anni precedenti; e il più

³⁰ Vale a dire una tabella, elaborata appunto dalla Commissione, in cui l'aggiustamento annuo richiesto è tarato per ciascuno Stato in base alla congiuntura economica (intesa come divario tra prodotto effettivo e potenziale, ossia come *output gap*), alla misura del debito (in rapporto al PIL) e al rischio di sostenibilità. In linea di massima, se la congiuntura è sfavorevole, sono richiesti aggiustamenti nulli o limitati; se è favorevole, sono richiesti aggiustamenti più incisivi, soprattutto agli Stati con debito elevato e rischi di sostenibilità.

³¹ C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Riv. Diritti Comparati*, 2018, p. 104 ss., 108 e 125.

³² Su questo organo cfr. C. FASONE, *La relazione 2017 dell'European Fiscal Board: un bilancio in chiaro-scuro del primo anno di attività*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 242-244, dubbiosa circa l'effettiva indipendenza di esso dalla Commissione europea.

recente rapporto di valutazione complessiva delle regole di bilancio dell'UE, dello scorso agosto³³.

Naturalmente, questi documenti assumono una visuale economica, non giuridica, ma il loro punto di riferimento sono il PSC e la sua concreta attuazione. Uno degli assunti fondamentali³⁴ è che la complessità del PSC – se si considerano non solo gli atti normativi, ma anche quelli para-normativi correlati³⁵ – e il ruolo assunto dalla Commissione hanno aperto la via a critiche (anche da parte del cd. rapporto dei cinque presidenti e della Corte dei conti dell'UE) per lo sfumare della distinzione tra valutazioni economiche e di opportunità politica, nonché per il difetto di trasparenza e imparzialità e la relativa elasticità nell'applicazione delle regole. Il CCEFP³⁶ non nega affatto che la flessibilità sia opportuna e desiderabile, ma ritiene che nel PSC vigente essa presenti caratteri di complessità e opacità tali da renderne l'applicazione difficilmente intellegibile a uno sguardo esterno.

Ciò vale sia per il braccio preventivo, sia per quello correttivo. Nel primo³⁷, l'osservanza del PSC è valutata anche in base a considerazioni qualitative di bilanciamento tra le esigenze di stabilizzazione e quelle di sostenibilità, specialmente per le economie nazionali in cui la ripresa è più fragile: a tal fine, la Commissione ha inteso in senso alquanto lato la clausola (reg. 1466/97, art. 6, par. 3) secondo cui la deviazione dall'OMT o dal percorso di avvicinamento ad esso è «valutata globalmente»; sicché accade pure che si considerino in regola con il PSC Paesi per i quali si rilevano difetti in relazione ad entrambi i parametri quantitativi codificati nella normativa, ossia all'evoluzione della spesa pubblica e all'equilibrio di bilancio strutturale (e ciò a prescindere dalle difficoltà, già segnalate sopra, nella quantificazione del cd. *output gap* e, dunque, dei valori strutturali). A ciò si aggiunge la sostanziale incorporazione dei margini di errore direttamente entro la programmazione nazionale (e l'accumulazione, anno dopo anno, di queste deviazioni³⁸) e la naturale elasticità di clausole come quelle sugli eventi eccezionali e sulle deviazioni temporanee (per investimenti o riforme strutturali), costantemente applicate in conformità alle

³³ Rispettivamente *Annual Report 2018* (28 settembre 2018; di seguito, CCEFP 2018) e *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* (di seguito, CCEFP 2019), entrambi consultabili nel sito istituzionale del Comitato (ec.europa.eu/european-fiscal-board). Per redigere il secondo documento, «the EFB also held various conversations with some of the 'architects' of the six and two-pack reforms and with some current and past EU officials to form a comprehensive view of their rationale and objectives» (CCEFP 2019, 3; la lista delle persone consultate è alle p. 105-106).

³⁴ Ad es. CCEFP 2018, p. 6.

³⁵ Come il *Code of Conduct of the Stability and Growth Pact*, condiviso dal Consiglio e dalla Commissione; o l'ancor più voluminoso *Vademecum* elaborato dalla sola Commissione. Ciascuno di questi documenti ha avuto ormai più edizioni, susseguitesi nel tempo.

³⁶ CCEFP 2019, p. 18.

³⁷ CCEFP 2018, p. 15 ss.

³⁸ CCEFP 2019, p. 49.

richieste statali³⁹. È pure accaduto, proprio con riguardo all'Italia (nel 2016), che previsioni governative segnalate dall'UPB per eccesso di ottimismo siano state comunque convalidate dalla Commissione⁴⁰.

Le valutazioni compiute nel braccio preventivo hanno condizionato anche quelle del braccio correttivo circa il rispetto del parametro sul debito⁴¹. Questo parametro è stato sostanzialmente pretermesso⁴². Sono emblematici i casi di Belgio e Italia: dal 2015, la Commissione ha esaminato per quattro volte la situazione di entrambi i Paesi, ritenendo il parametro in esame rispettato come conseguenza del graduale progresso verso l'OMT. Solo nella primavera del 2017 la Commissione ha evidenziato il rischio di deviazioni significative da questo percorso, limitandosi però a inviare – solo all'Italia – una lettera, invece di adottare i rapporti previsti dall'art. 126, par. 3, TFUE (anche con l'argomento che non esiste un termine perentorio per provvedere in tal senso). Nella primavera del 2018, comunque, l'Italia è stata ritenuta in regola con il parametro, ancora una volta in grazia del complessivo progresso verso l'OMT.

Si è anche fatta concreta applicazione dell'art. 5, par. 4, del reg. 1173/2011, secondo cui «sulla base di circostanze economiche eccezionali o a seguito di una richiesta motivata dello Stato membro interessato», la Commissione può raccomandare che siano ridotte o annullate le sanzioni per lo Stato che non abbia posto rimedio a una situazione di deficit eccessivo: ciò è avvenuto nel 2016 per Portogallo e Spagna (decisioni del Consiglio 9 agosto 2016, rispettivamente nn. 2017/2350 e 2351), fissando un precedente importante per future situazioni analoghe⁴³.

Per avere un'idea dei risultati di tutto ciò, si può considerare, con riguardo al nostro Paese, che esso avrebbe dovuto raggiungere il pareggio strutturale nel 2014⁴⁴, ma che (secondo il più recente rapporto della Commissione sull'Italia, allegato a COM(2019) 150 final, 15) i risultati strutturali di bilancio e il debito pubblico (in percentuale del PIL) hanno il seguente andamento: nel triennio 2013-2015, -0,6 e 130,8; nell'anno 2016, -1,5 e 131,4; nel 2017, -1,7 e 131,2; le

³⁹ CCEFP 2018, p. 65.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 19 e 48.

⁴¹ *Ibid.*, p. 28 ss.

⁴² CCEFP 2019, p. 4.

⁴³ CCEFP 2018, p. 80. Non è il caso di ripercorrere le ragioni di queste decisioni, basate in estrema sintesi su una varietà di considerazioni retrospettive e di impegni politici assunti dai governi nazionali. Ci si limita a ricordare che, ad es., la richiesta spagnola si basava sui possibili effetti di stimolo alla domanda aggregata derivati da riforme previdenziali e fiscali di per sé, nell'immediato, onerose per le finanze pubbliche; nonché su dubbi circa la stima del PIL strutturale (decisione cit., considerando 12 e 15).

⁴⁴ Nell'anno in corso l'OMT italiano è stato portato, per il triennio 2020-2022, a un avanzo strutturale pari allo 0,5% del PIL: cfr. NADEF 2019, 52. Questa modifica era già nel DEF 2019 e fa seguito al rapporto della Commissione indicato nel testo. Nella stessa NADEF, per i tre anni 2020-2021, l'indebitamento netto (sempre in percentuale del PIL) è programmato nel -2,2, -1,8 e -1,4; in termini strutturali, -1,4, -1,2 e -1,0. L'andamento storico nel 2017-2019 è indicato in -2,4, -2,2 e -2,2.

previsioni sono per il 2018, -1,8 e 131,1; per il 2019, -3,0 e 131,0; per il 2020, -3,5 e 131,1. Oppure si può considerare, in una prospettiva più ampia, che la maggior parte degli Stati membri dell'UE non ha raggiunto l'OMT e che alcuni Paesi – come la Francia e l'Italia – non ci sono mai riusciti in 20 anni⁴⁵.

Beninteso: non si intende affatto esprimere una valutazione positiva o negativa su quanto si è andato dicendo, né patrocinare proposte di riforma in un senso o nell'altro, di una minore o maggiore rigidità, di un diverso dosaggio tra istanze tecniche e politiche, di un diverso corredo di riferimenti tecnico-economici ecc.⁴⁶. Si intende semplicemente prendere atto della prassi, quale è stata descritta da un organo indipendente e ben informato sui fatti, per comprendere le dinamiche effettive che hanno avuto luogo sotto l'ombrello del PSC.

Esso, in sintesi, è nato come struttura multilaterale semplice, principalmente concentrata sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, ma è diventato oggi un insieme di regole complesso e opaco⁴⁷ in cui la sorveglianza di bilancio è sempre più granulare e la *governance* sempre più bilaterale, segnata dalle contrattazioni tra lo Stato membro e la Commissione, in virtù della posizione attribuita a quest'ultima dalle regole di votazione a maggioranza inversa⁴⁸. Il CCEFP⁴⁹ ha descritto con un certo grado di dettaglio il profilo istituzionale di questi negoziati: attenti alle singole contingenze nazionali, perlopiù in una prospettiva di breve termine (annuale) incentrata sulle singole manovre di bilancio; con un ruolo limitato del Consiglio e delle discussioni in seno ad esso, data la tendenza dei ministri ad avallare le proposte della Commissione e a preoccuparsi, piuttosto, ciascuno del proprio Paese e dell'impatto che su di esso potrebbero avere le raccomandazioni che lo riguardano.

⁴⁵ CCEFP 2019, p. 46.

⁴⁶ È opportuno chiarire cosa si intende, in questa sede, per «tecnico». Conformemente all'oggetto della relazione, con questo attributo si guarda all'applicazione, non alla genesi del parametro. Ci si riferisce, dunque, a un parametro la cui applicazione richiede essenzialmente operazioni appartenenti a scienze o tecniche diverse da quella giuridica (ad es. economiche); nonché ai relativi atti e attività di applicazione. Con ciò non si vuole negare che alcune norme, tecniche quanto all'applicazione (nel senso anzidetto), siano invece in tutto o in parte politiche quanto all'origine, in quanto si basano su una decisione in tutto o in parte politica sull'assetto degli interessi sottostanti. È perfettamente possibile che una decisione sia politica in origine, ma richieda operazioni principalmente tecniche in fase applicativa: ciò servirebbe evidentemente allo scopo di cristallizzare una volta per tutte l'assetto di interessi prescelto e sterilizzarne l'applicazione. Un classico esempio sono i parametri di cui al Protocollo sulla procedura per i deficit eccessivi: anche a prescindere dalle testimonianze storiche sulla loro arbitrarietà genetica, si tratta di due parametri tra loro logicamente correlati, ma non interamente razionalizzabili in termini economici, nemmeno in base a considerazioni prudenziali (riferimenti e una breve analisi in S. BERNARDINI (a cura di), *È vero che "la regola del 3 per cento" dei trattati europei è arbitraria?*, paper dell'Osservatorio conti pubblici italiani dell'Università Cattolica del S. Cuore (osservatoriocpi.unicatt.it), 2019).

⁴⁷ CCEFP 2019, p. 15 ma *passim*.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 70 e 73-74.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 87.

Citando testualmente il discorso del Presidente della Commissione sullo stato dell'Unione del 2016 (discorso del 15 settembre 2016 al Parlamento europeo, nel sito ufficiale della Commissione), il CCEFP osserva che l'integrazione politica ha trasformato il ruolo dello stesso collegio del Berlaymont, non più semplice guardiano dei trattati, ma vero e proprio esecutivo connotato da un autonomo profilo governativo: «[I]a Commissione deve assumersi responsabilità agendo non come organo tecnocratico ma come organo politico. Una Commissione politica ascolta il Parlamento europeo, ascolta tutti gli Stati membri e ascolta i cittadini». Pertanto, i ruoli di valutatore tecnico e garante politico delle regole sono più confusi, dato che la Commissione si fa carico di entrambi. «La Commissione ha sempre più enfatizzato il suo ruolo di organo principalmente politico, responsabile dinanzi al Parlamento europeo dell'applicazione delle regole di bilancio, invece che il ruolo di semplice guardiano del Trattato»⁵⁰.

Ma può davvero stupire che la politica abbia un ruolo – e un ruolo determinante – nel cuore dei sistemi europei di coordinamento degli indirizzi nazionali di bilancio?

Sin dall'art. 5, e poi agli artt. 121 e segg., il TFUE intesta al Consiglio la competenza ad adottare misure finalizzate, appunto, al coordinamento di politiche economiche che restano nazionali: solo al coordinamento, secondo indirizzi di massima stabiliti appunto dal Consiglio; si tratta di un tipo di competenza ben distinto da quelle esclusive e concorrenti di cui agli artt. 3 e 4 TFUE, che esclude qualsiasi armonizzazione o uniformazione legislativa. Come osservò la Corte di giustizia nella sua nota sentenza del 13 luglio 2004 (C-27/04, Commissione contro Consiglio), l'art. 126 TFUE (allora art. 104 TCE), al n. 10, esclude che il diritto della Commissione e degli Stati membri a proporre ricorsi per infrazione contro uno Stato membro possa essere esercitato nell'ambito di quanto previsto ai numeri 1)-9) dello stesso articolo, ossia nell'ambito della procedura per i deficit eccessivi: «la responsabilità di far rispettare agli Stati la disciplina di bilancio spetta essenzialmente al Consiglio» (sentenza cit., § 76), che «dispone di un potere discrezionale», in virtù del quale può modificare le raccomandazioni della Commissione, in base a una propria valutazione non solo dei dati economici, ma anche delle misure da adottare e del relativo calendario (§ 80). Nella stessa sentenza, la Corte di giustizia (*ibid.*, § 90) si guardò bene dal risolvere la questione se potesse ritenersi giuridicamente doverosa, da parte del Consiglio, l'adozione di decisioni nei confronti dello Stato che non rimediasse a un acclarato disavanzo eccessivo. Si è cercato di affrontare tale questione appunto con la regola già citata della maggioranza invertita (che, in qualche modo, l'art. 7 TSCG ha tentato di estendere anche

⁵⁰ *Ibid.*, p. 87. Traduzione di chi scrive

alla decisione sull'esistenza del deficit eccessivo, vedi oltre). Si è già detto il risultato: non escludere dalla procedura le valutazioni politiche, ma al contrario attrarre ancora di più nella loro orbita la Commissione, accentuando il profilo bilaterale, più che multilaterale, di esse. E questo, si ripete, anche con riguardo ai poteri di coordinamento più incisivi previsti nei Trattati, comprese le loro fasi intimative e sanzionatorie. Dopotutto, anche la Commissione non è un organo privo di un profilo politico, sia pure peculiare e commisto all'anima tecnocratica della qualificatissima burocrazia alla quale presiede⁵¹.

4. Vicende del Patto di bilancio

4.1 Recezione negli ordinamenti nazionali

Frattanto il FC è stato integrato negli ordinamenti degli Stati contraenti, ma non in quello dell'UE, nel quale sarebbe dovuto entrare cinque anni dopo la sua entrata in vigore (TSCG, art. 16).

Quanto al primo profilo, la Commissione europea ha presentato un rapporto ai sensi dell'art. 8 TSCG (C(2017) 1210 def., 22 febbraio 2017) in cui ha affermato il sostanziale recepimento del Patto di bilancio da parte di tutti gli Stati interessati, di fatto neutralizzando la limitata possibilità di intervento della Corte di giustizia prevista nel medesimo art. 8. Alcuni elementi di questo rapporto sono degni di nota. Tra l'altro, com'era ovvio e prevedibile, una corretta attuazione del FC è stata ravvisata anche negli Stati che hanno provveduto con legge ordinaria e non possiedono un sistema di giustizia costituzionale (ad es. Olanda e Finlandia). In questi casi, la Commissione ha valutato favorevolmente sia gli impegni assunti ufficialmente, ancorché solo mediante dichiarazioni, dagli Stati stessi, sia l'esistenza di istituzioni di supervisione sufficientemente solide e indipendenti.

Per quanto riguarda il nostro Paese (all. 12 al rapporto cit.), è interessante la posizione assunta congiuntamente dalla Commissione europea e dal Governo italiano in merito ad alcuni profili su cui l'attuazione del FC poteva sembrare, a tutta prima, imperfetta. Ad es. né nella legge cost. n. 1 del 2012 né della legge n. 243 del 2012 è menzionata la regola del quasi-pareggio (disavanzo strutturale non superiore allo 0,5% del PIL), la quale di per sé non fa parte

⁵¹ Cfr. ancora CCEFP 2019, p. 88: «the only body where the political considerations are really debated seems to have become the College of Commissioners with the Council/Eurogroup largely endorsing recommendations. The Commission has absorbed space on either side of its necessary – and perfectly legitimate – role in formulating recommendations that take into account both the economic and the political inputs into decision-making. There is insufficient distinction between the more independent economic analysis which is available through the Commission's expert staff, mainly in the Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), and deliberations in the College of Commissioners».

dell'ordinamento dell'UE, ma solo del FC. Nondimeno, si è ritenuto convincente il chiarimento per cui nel nostro Paese il TSCG avrebbe comunque «effetto diretto» («takes effect [...] directly»): il che parrebbe voler dire, al netto di qualche imprecisione giuridica, per effetto della legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione (legge n. 114 del 2012) e della copertura ad essa offerta dall'art. 117, primo comma, Cost.⁵².

Inoltre, la normativa italiana non è esplicita nell'affermare l'automatismo dei meccanismi di correzione. Tuttavia, si è ritenuto che l'art. 8, comma 1, della legge n. 243 del 2012 possa essere interpretato in questo senso (anche per coerenza con l'art. 6, par. 2, del reg. n. 1466/97) e che, inoltre, l'UPB possa additare, sia pure in modo non vincolante, la necessità di adottare le misure in esame (legge n. 243 del 2012, art. 18, comma 1).

4.2 Effetti sulle finanze nazionali

In un modo o nell'altro, dunque, il FC ha fatto ingresso negli ordinamenti nazionali, quantomeno sul piano normativo. Ma quali sono stati i suoi effetti concreti? Fino a che punto gli Stati aderenti hanno onorato i vari impegni assunti?

Ha cercato di rispondere a queste domande uno studio del Servizio ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aggiornato all'aprile 2016. Esso condivide l'opinione (espressa anche in seno al FMI) che il FC sia stato poco efficace e che la sua osservanza da parte degli Stati sia rimasta debole. Limitando l'attenzione agli artt. 3 e 4 TSCG (disavanzo e debito), praticamente solo la Germania e Malta presentavano un grado di osservanza completa o notevole di entrambe le normative, e, tra gli Stati più popolosi, solo la Germania delle regole sul disavanzo. In merito all'art. 3, par. 1, TSCG, e cioè all'OMT e al progresso verso di esso, si osservava – anche sulla base di analisi della BCE – che gli OMT nazionali erano diventati «bersagli mobili» («moving targets»): la maggior parte degli Stati non li avevano raggiunti, ma più volte erano state concesse loro proroghe, e ciò già prima della comunicazione sulla flessibilità del 2015. In merito all'art. 4, si osservava che, nonostante i tassi di interesse bassi, nella maggior parte degli Stati il livello del debito pubblico era rimasto stabile o era cresciuto.

Se questa era la situazione nel 2016, guardando alla prassi degli anni successivi descritta dal CCEFP, sia pure in relazione al PSC e non al FC, non sembra che il grado di effettività di quest'ultimo sia aumentato.

4.3 Integrazione (mancata) nell'ordinamento UE

Il TSCG è stato stipulato in forma di trattato internazionale per la ferma opposizione del Governo britannico di David Cameron a qualsiasi modifica ai

⁵² G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 113 ss.

trattati europei. Tuttavia, su proposta del Parlamento e della Commissione europea, gli stipulanti hanno incluso una clausola (il già cit. art. 16) che li impegnava ad adottare le misure necessarie per incorporare il contenuto del trattato nel sistema giuridico dell'Unione: ciò entro il 1° gennaio 2018.

L'incorporazione non è avvenuta, per diversi ordini di problemi.

Alcuni emergevano già nella proposta di direttiva presentata in tal senso dalla Commissione (COM(2017) 824 final). Su un piano prettamente istituzionale, ad es., l'art. 7 TSCG obbliga i contraenti dell'area euro a «sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che [uno di questi stessi Stati] abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi»; ma il recepimento di questo obbligo richiederebbe una modifica dei trattati e, perciò, la Commissione lo ha pretermesso.

Interessano di più, ai nostri fini, i rilievi basati sull'esperienza applicativa del PSC e della sua «adeguata flessibilità», che evidentemente la Commissione intendeva conservare malgrado l'approccio più rigido del TSCG. La proposta di direttiva non riprendeva la regola dello 0,5%; guardava, invece, a un obiettivo di medio termine⁵³. Alla clausola riguardante le circostanze eccezionali, la Commissione avrebbe poi voluto aggiungere quella sul rilievo di «importanti riforme strutturali» (proposta cit., art. 3, par. 2, lettera *a*). D'altra parte, la stessa proposta (art. 3, par. 1, lettera *b*) ipotizzava, rafforzando quanto già stabilito nel reg. n. 1466/97, che la pianificazione nazionale dovesse includere un percorso di crescita a medio termine della spesa pubblica⁵⁴, fissato all'insediamento del nuovo governo di uno Stato e vincolante per tutta la durata della legislatura stabilita dall'ordinamento costituzionale di riferimento⁵⁵.

Ad ogni modo, anche questa proposta di incorporazione riveduta e corretta non ha fatto molta strada. A inizio 2018, il Consiglio ECOFIN ha ritenuto che non ci fossero le condizioni per esaminarla. Nel Parlamento europeo – che pure era competente solo a dare un parere, e in linea di massima avrebbe interesse all'incorporazione per acquisire voce in capitolo – la procedura si è arenata in commissione, nonostante un parere sostanzialmente favorevole del relatore, a causa della presentazione di emendamenti numerosi e tra loro diver-

⁵³ Che secondo il parere della BCE (CON/2018/25) – critico sul punto – non era nemmeno esattamente quello di cui al reg. n. 1466/97.

⁵⁴ Come osservato dal CCEFP, di recente proprio il parametro sulla spesa si è rilevato quello di per sé più stringente (sicché si è parallelamente manifestata la tendenza della Commissione ad adattare le proprie valutazioni a riguardo, caso per caso: CCEFP 2019, 48). Le proposte di riforma dello stesso CCEFP tendono a enfatizzare il ruolo di questo parametro (vedi oltre, in nota al § 6.3)

⁵⁵ Sotto questo profilo, non è dato capire come questa proposta intendesse affrontare l'evenienza di un cambio di Governo e di indirizzo politico nel corso della legislatura, o se lo scopo fosse precisamente quello di sterilizzare una simile evenienza.

genti. Nel procedimento sono state acquisite anche le valutazioni dei Parlamenti nazionali. In proposito, per quanto riguarda l'Italia, il Governo (Gentiloni) ed entrambe le Camere (della XVII Legislatura) si sono espresse concordemente contro l'incorporazione, con due argomenti fondamentali: le perplessità, già in precedenza espresse in sede europea, sul metodo di calcolo del PIL (e quindi del pareggio) strutturale⁵⁶; la ritenuta opportunità di prospettive di riforma più ampie, ad es. con riguardo all'esclusione delle spese per investimento dal disavanzo rilevante ai fini europei.

Se si ha riguardo alla vicenda dell'incorporazione di per sé sola, è condivisibile il giudizio di Fromage e De Witte⁵⁷: il FC è uno dei tanti trattati internazionali formalmente vigenti, ma scarsamente coercibili e deperiti nella loro funzione, legata in questo caso a una specifica e urgente contingenza economica, ora in gran parte superata. Rimane il paradosso che nel frattempo, però, l'incorporazione è avvenuta entro i singoli sistemi nazionali: da noi, a livello costituzionale.

5. Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale

5.1 Procedure parlamentari di bilancio

Venendo ora al tema vero e proprio della giustiziabilità, esso sarà affrontato separatamente per i vari contenuti che fanno capo alla legge cost. n. 1 del 2012 e, quindi, all'equilibrio di bilancio in senso lato. Come anticipato, l'attenzione si soffermerà più attentamente sul tema dell'equilibrio di bilancio in senso stretto (al § 6) e più rapidamente sugli altri contenuti (di seguito).

Iniziando da questi ultimi e, in particolare, dalle regole procedurali di cui all'art. 81Cost., ritengo sufficienti due osservazioni.

Mai sino ad oggi la Repubblica è rimasta priva di una legge di bilancio o di autorizzazione all'esercizio provvisorio⁵⁸. Non sembra il caso di soffermarsi

⁵⁶ Così il Viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando (Camera dei deputati, resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 793 di mercoledì 10 maggio 2017): «il Governo italiano ha posto – questo ma anche quello precedente e per la verità anche quelli ancora precedenti, ma con particolare forza i Governi di questa ultima fase – [...] il problema di un mutamento del metodo di calcolo del pareggio strutturale. Abbiamo messo in evidenza quali siano le anomalie dell'attuale metodo, con riferimento in particolare alla cosiddetta disoccupazione strutturale, e abbiamo a più riprese proposto [...] di adottare una metodologia di calcolo del pareggio strutturale più vicina a quella adottata dal Fondo Monetario Internazionale e dall'OCSE che, [...] se adottata in Europa dall'Unione, affermerebbe come conseguenza che l'Italia ha già raggiunto o è comunque vicinissima al pareggio strutturale, cosa che non capita adottando il metodo di calcolo dell'Unione europea, con particolare riferimento ad un tasso di disoccupazione cosiddetto strutturale che è molto elevato e riflette le conseguenze di questa sua dimensione assolutamente abnorme sul calcolo del cosiddetto *output gap*».

⁵⁷ D. FROMAGE, B. DE WITTE, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance: should it be incorporated in EU law?*, in *Verfassungsblog*, 6 novembre 2017.

⁵⁸ Quest'ultimo è stato utilizzato 33 volte: pressoché sistematicamente sino al 1983; poi di nuovo nel 1986 e da ultimo nel 1988.

sull'eventualità che per un dato esercizio non si riesca ad approvare l'uno o l'altro provvedimento.

Più realistico – come in parte si è anticipato – sarebbe ragionare sulla giustiziabilità delle prassi variegata, anomale e distorsive che sono fiorite attorno all'approvazione della legge di bilancio, come è avvenuto da ultimo nell'ord. n. 17 del 2019. Però, qui il discorso si complica. L'art. 81 non viene in rilievo da solo, ma insieme agli artt. 67, 70 e 72 Cost., in relazione a un tipo di problemi che sono nati nel settore oggi in esame, ma non riguardano più solo esso. Soprattutto, le particolarità della legge di bilancio e della sua approvazione hanno giocato un doppio ruolo: da un lato, sono state richiamate per rimarcare, ovviamente, il rilievo del procedimento parlamentare come strumento «di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi»; dall'altro – e, a giudicare dall'esito, in misura più consistente – hanno spinto piuttosto in alto la «soglia» di evidenza e gravità richiesta per rilevare un vero e proprio abuso. Per l'approfondimento di questi aspetti è necessario rinviare ai numerosi commenti già accumulatisi sull'ordinanza citata⁵⁹.

5.2 Quantificazione e copertura degli oneri finanziari

La duplice regola sulla quantificazione e sulla copertura dei maggiori oneri era e resta giustiziabile nei termini e nei modi già noti (vedi sopra, § 2)⁶⁰. Segnalo comunque alcune parziali novità.

Nella sentenza sugli obblighi vaccinali (n. 5 del 2018, Considerato in diritto, § 9.2), è stata una Regione a invocare questa regola contro un intervento normativo centrale che, si lamentava, recava una clausola di neutralità finanziaria di dubbia attendibilità. Questa censura ha potuto svilupparsi perché i nuovi compiti imposti dallo Stato coinvolgevano soprattutto le amministrazioni sanitarie, facenti capo appunto alle Regioni. Più volte, in precedenza, clausole simili erano state censurate, ma – salvo errore – sempre all'interno di leggi regionali. Nondimeno, la Corte non esita a estendere lo stesso criterio di giudizio a una normativa statale, appoggiandosi all'istruttoria parlamentare (relazione

⁵⁹ In particolare E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

⁶⁰ Con la differenza, sul piano sostanziale, dei nuovi limiti posti all'indebitamento (ossia all'«emissione di prestiti e via enumerando», secondo il lessico della sentenza n. 1 del 1966) come tecnica di copertura dei maggiori oneri. La vicenda interpretativa che, in passato, aveva portato all'affermazione di limiti assai laschi a questa possibilità è notissima e non occorre ripercorrerla (per tutti T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia*, cit., 2015, p. 29 ss.). Forse è più interessante chiosare che, secondo i calcoli di D. P. GIARDA, *Budget Balance in the 2012 Constitutional Reform*, in *Riv. int. scienze sociali*, 2018, p. 336-337, dal 1951 al 2018 il deficit ha finanziato in media il 14,7% delle spese, con picchi del 40% e del 43%, rispettivamente nel 1979-1980 e nel 1984-1986.

tecnica e rilievi dei competenti uffici di Camera e Senato) e alla relazione quadrimestrale sulle coperture della Corte dei conti, e addivene a una valutazione forse elastica, ma non speditiva⁶¹. Un altro aspetto è degno di nota, in questo passaggio: la Regione aveva avanzato anche censure per violazione dell'art. 119 Cost., le quali sono state giudicate inammissibili perché la ricorrente aveva prodotto una stima finanziaria dei maggiori oneri, ma non aveva spiegato come mai essi non erano sostenibili nel complessivo quadro di bilancio. Dunque, nel merito il giudizio sui profili finanziari è avvenuto esclusivamente in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., sul presupposto che la semplice allegazione e quantificazione dei presunti maggiori oneri bastasse a spiegare la ridondanza della questione sulle attribuzioni regionali.

In correlazione a questo caso, vale la pena ricordare quelli, anch'essi molto noti, riguardanti il taglio dei finanziamenti dalla Regione Piemonte alle Province del suo territorio per le funzioni ad esse conferite (sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016). Erano in qualche modo questioni speculari a quella di cui sopra: non si trattava di omessa copertura di nuovi oneri, ma di ingiustificata riduzione di coperture per oneri preesistenti (e perduranti). Il tema è sempre quello della correlazione tra risorse e funzioni anche se i parametri evocati (artt. 3, 97, 114, 117 e 119 Cost.) guardano più al secondo versante che al primo: ad es. del principio di buon andamento si dice che esso «implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa [...] e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Dal punto di vista processuale, le questioni erano state sollevate incidentalmente a giudizi amministrativi introdotti dalle Province contro la Regione (per l'annullamento degli atti amministrativi di riparto delle risorse, in attuazione del bilancio regionale), analogamente a quanto avvenuto nella pure commentatissima sentenza n. 275 del 2016⁶² – un'altra di quelle che hanno confermato come nella materia finanziaria e di bilancio non esista alcun «limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi».

⁶¹ Questa sentenza affronta anche il problema del caso in cui sia difficile quantificare con precisione la misura degli oneri futuri. È un problema noto: ad es. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 690 ss., rimarca la difficoltà del sindacato sulle coperture, in assenza di riscontri fattuali alle varie possibili opinioni tecniche. La sentenza n. 5 del 2018 osserva che «la quantificazione dei maggiori oneri conseguenti all'applicazione delle nuove norme è oggettivamente difficile, tenuto conto del numero, della varietà e delle peculiarità dei fattori» e che, «[i]n questa situazione, anche a voler applicare canoni prudenziali, qualsiasi previsione presenterebbe margini di incertezza ineliminabili». Questa considerazione influisce sulla decisione in due direzioni: una certa elasticità nel ritenere «non implausibile» la clausola di invarianza, nonostante le perplessità della Corte dei conti; il monito a un adempimento puntuale e corretto dei doveri di monitoraggio della spesa da parte dell'amministrazione finanziaria.

⁶² In questo caso, la Provincia di Pescara chiedeva alla Regione Abruzzo il pagamento del contributo pari al 50% delle spese per servizi a studenti disabili in un determinato arco temporale. Il dubbio

Queste decisioni⁶³ contengono spunti significativi sul problema dell'effettiva giustiziabilità del principio di connessione tra risorse e funzioni⁶⁴, problema tanto cruciale quanto delicato in ordinamenti non competitivi come il nostro⁶⁵.

5.3 Coordinamento finanziario, armonizzazione contabile e bilanci regionali

Anche per quanto riguarda le regole finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio specificamente indirizzate alle autonomie, ivi compreso il rafforzamento delle competenze statali in materia contabile, si ripete che la giustiziabilità sussiste nei termini e nei modi già noti.

Tra la legge n. 243 del 2012 e le norme statali di coordinamento finanziario e armonizzazione contabile, i parametri opponibili alle Regioni hanno, ormai, uno spessore notevole. Lo avevano, del resto, anche prima, come dimostra il fatto che, in un certo senso, la Corte costituzionale è riuscita ad anticipare la novella del 2012, interpretando in modo più stringente anche i vincoli di bilancio previsti in precedenza per le Regioni⁶⁶.

Nell'impossibilità di trattare compiutamente questo capitolo⁶⁷, mi sembra particolarmente interessante una serie recente e cospicua di decisioni riguardanti la programmazione economico-finanziaria delle Regioni. Sorvolando sul merito delle singole pronunce, ne segnalo solo alcuni tratti salienti ai nostri fini.

In primo luogo, si tratta perlopiù di questioni di contabilità, riguardanti provviste fittizie o inattendibili iscritte nei conti regionali, sicché al centro dell'attenzione sta di regola il d.lgs. n. 118 del 2011, del quale si sottolinea il nesso «polidirezionale» non solo con l'art. 117, secondo comma, lettera e), ma anche con l'art. 119, sesto comma, e con gli artt. 81 e 97 Cost. (equilibrio di bilancio e buon andamento; cfr. sentenze n. 184 del 2016 e n. 181 del 2015). Perciò, in un caso in cui la violazione dei principi di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 era stata denunciata «in relazione» al solo art. 81, terzo comma, Cost. (e non ai parametri di competenza, rispetto ai quali di solito si realizza l'interposizione evocata da questa formula), si è ritenuta l'aporia solo apparente: quei principi non sono ispirati soltanto all'armonizzazione dei bilanci, ma anche alle esigenze

di legittimità costituzionale riguardava i limiti legali fissati dalla Regione a questo contributo, in relazione al variare degli stanziamenti iscritti nei bilanci annuali, che si è rivelato talmente incostante da ostacolare la programmazione e la gestione dei servizi.

⁶³ Sulle quali cfr. soprattutto A. CAROSI, *Intervento*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., 2018, p. 119 ss.; ID., *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 859 ss.

⁶⁴ Diffusamente analizzato in F. GUELLA, *Sovranità e autonomia*, cit.

⁶⁵ Cfr. *ibid.*, p. 649 ss., spec. p. 665-666.

⁶⁶ G. RIVOCCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, nel *Forum di Quad. cost.*, 2016, p. 1, e ID., *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 3-4.

⁶⁷ Degli sviluppi più recenti esistono già resoconti dettagliati: M. BERGO, *Coordinamento finanziario della finanza pubblica*, cit.

presidiate da altri parametri, «quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio» (sentenza n. 6 del 2017). Del resto, già in un caso precedente questioni del genere erano state esaminate nel merito alla luce dell'art. 81, quarto comma, Cost. mentre le censure *ex art.* 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica) erano dichiarate seccamente inammissibili per la loro insufficiente articolazione (sentenza n. 250 del 2013). Beninteso: il vigente art. 81, terzo comma, Cost. opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme legislative di attuazione (sentenza n. 197 del 2019); tuttavia è un fatto che spesso la sua applicazione sia mediata da fonti quali gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 o (come nella sentenza ult. cit.) il d.lgs. n. 118 del 2011.

In secondo luogo, spesso tali questioni assumono una connotazione metodologica: i dubbi investono non solo le risultanze di per sé, ma anche e talora anzitutto la disinvoltura con cui esse sono state quantificate ed esposte⁶⁸. Ad es., nella sentenza n. 89 del 2017 non si nega la fondatezza delle esigenze di risanamento di finanze e debiti regionali, ma si pretende che esse passino per la via corretta del ri-accertamento dei residui attivi, di una determinazione «credibile e congruente [...] del risultato d'amministrazione» ed eventualmente delle speciali possibilità di copertura dilazionata previste per gli enti territoriali in situazioni di speciale disagio. «È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell'ente territoriale per l'assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi» (l'ultimo punto si riferisce alla possibilità di dare nuova destinazione alle economie realizzate sulle risorse originariamente vincolate a un certo programma). Si tratta di un'applicazione di un più generale principio di trasparenza nei conti pubblici, sul quale la Corte è persa intenzionata a insistere negli ultimi anni⁶⁹.

In terzo luogo, oggetto delle questioni – promosse in via principale o incidentalmente a giudizi di parifica dei rendiconti – sono tutte le classiche figure di leggi della programmazione economico-finanziaria: leggi finanziarie e di bilancio (sentenze n. 89 e n. 6 del 2017, n. 279 del 2016, n.181 del 2015, n. 266 e n. 250 del 2013); collegati (sentenza n. 196 del 2018), assestamenti (sentenze n. 274 del 2017 e n. 181 del 2015) e rendiconti (vedi di seguito).

⁶⁸ Nell'esame di tali questioni, il giudice delle leggi ha talora manifestato un atteggiamento che è apparso ad alcuni sovrapponibile a quello del giudice contabile: così A. BRANCASI, *Bilanci di Regioni ed EE.LL.*, cit., a commento della sentenza n. 6 del 2017, laddove essa guarda non tanto ai requisiti che consentono di qualificare un disavanzo come «tecnico», quanto piuttosto alla prova dell'esistenza di essi e alla loro corretta rappresentazione.

⁶⁹ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 834 ss.

In quarto luogo, in nome della coerenza e della continuità contabile e finanziaria, la Corte costituzionale ha impiegato largamente lo strumento dell'illegittimità consequenziale per sterilizzare tutti gli effetti della posta illegittima all'interno di un unico bilancio (ad es. sentenze n. 266 e n. 250 del 2013) ma anche da una legge all'altra: ad es., nella sentenza n. 274 del 2017, la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sotto forma di trasgressione di principi contabili (desunti sempre dal d.lgs. n. 118 del 2011)

per fare figurare artificiosamente provviste fittizie, investe una disposizione della legge di assestamento e, in via consequenziale, l'intero rendiconto regionale⁷⁰. È interessante ripercorrere gli argomenti con cui si addivene a una così vasta estensione dell'oggetto della pronuncia. Come si accennava, il tema è quello della «inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata» e «dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo»⁷¹. Nel caso, «l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto [...] nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura». La Corte mette in luce l'«efficacia di diritto sostanziale» del rendiconto, laddove enuncia i risultati «dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva», sicché i vizi delle partite che, aggregate, determinano questi risultati «pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio». Si tratta di un buon esempio di ciò che la stessa Corte ha chiamato «effetto domino» (sentenza n. 89 del 2017), il quale mette in luce il nesso tra l'art. 81 Cost. e i già menzionati principi di continuità e trasparenza dei bilanci⁷².

Infine, è stato affrontato il problema delle decisioni che incidono sui saldi contabili, accertando l'insussistenza o comunque l'indisponibilità di determinate poste attive. Nella sentenza n. 181 del 2015, l'annullamento di alcune disposizioni finanziarie regionali, limitatamente a determinate unità previsionali di base, si accompagna all'annullamento delle leggi stesse nella parte in cui non

⁷⁰ Cfr. in argomento C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Forum di Quad. cost.*, 2018, p. 6.

⁷¹ Su tale principio cfr. G. RIVOCCHI, *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in *Giur. cost.*, 2018, 1054 ss.; C. BUZZACCHI, *L'«armonia logica e matematica dell'equilibrio del bilancio» e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, *ibid.*, 2017, p. 3028 ss.

⁷² C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci*, cit., p. 4. È degno di nota, peraltro, come la sentenza n. 138 del 2019 limiti la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale alle sole norme rilevanti per l'esercizio, la cui parificazione è oggetto del giudizio *a quo*. Questa considerazione circoscrive, assieme alla rilevanza, l'oggetto del giudizio e, di conseguenza, anche gli effetti dell'accoglimento, realizzandone – sia pure in modo indiretto e parziale – una delimitazione cronologica.

prevedono l'inserimento, nel passivo del bilancio dell'anno di riferimento, di un'adeguata posta sterilizzante (si trattava, in particolare, di sterilizzare anticipazioni statali di liquidità, che mai avrebbero dovuto essere utilizzate dalla Regione alla stregua di risorse aggiuntive per la copertura di spese o disavanzi). Nella sentenza n. 274 del 2017, in cui era colpita la copertura di un fondo per spese necessarie, si precisava che il fondo rimaneva intatto ma avrebbe dovuto essere alimentato con altre fonti, da indicare mediante apposite variazioni del bilancio di previsione, ovviamente discrezionali ma rispettose del «principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie» (sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Analogamente, in nome della dimensione dinamica e tendenziale del principio di equilibrio, è accaduto che, contestualmente all'annullamento di varie disposizioni delle leggi di programmazione finanziaria, la Regione fosse chiamata a rideterminare il bilancio in modo da accertare correttamente il risultato di amministrazione (sentenza n. 89 del 2017) o, comunque, ad assumere i provvedimenti conseguenti alle declaratorie di illegittimità, mantenendo la propria discrezionalità, limitata però dalla priorità di destinazione delle risorse alla neutralizzazione dei difetti acclarati dalla Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n. 279 del 2016)⁷³.

Per la verità, ci sarebbe un altro aspetto saliente di questa giurisprudenza: forse quello che colpisce più immediatamente il cultore della giustizia costituzionale. Come in parte anticipato (§ 2.1), diversi di questi giudizi si sono svolti incidentalmente a procedimenti di parificazione dei rendiconti regionali. Ne è venuta l'occasione non solo per confermare la legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo* in questi procedimenti⁷⁴, ma anche per estenderla a parametri diversi da quelli posti a tutela degli equilibri economico-finanziari⁷⁵,

⁷³ Anche in altri casi la Corte costituzionale ha fatto recentemente ricorso a formule di accoglimento accompagnate da prescrizioni circa il contenuto dei principi costituzionali di riferimento, valevoli anche come criteri-guida per l'esecuzione legislativa della sentenza, ossia per gli interventi legislativi necessari a dare attuazione al giudicato. Così la sentenza n. 6 del 2019 ha sostanzialmente prescritto una rimodulazione dei flussi finanziari tra Stato e Regione Sardegna, ispirata a criteri (desunti dalla legge n. 42 del 2009) quali la dimensione della finanza della Regione Sardegna rispetto alla finanza pubblica complessiva; le funzioni esercitate e i relativi oneri; gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito *pro capite*; il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali; il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Tutto ciò anche nel rispetto del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico (vale a dire, garantendo la tempestiva copertura per il 2019 e il 2020 e, *ex post*, anche per il 2018; cfr. su tale principio A. CAROSI, *Intervento*, cit., p. 123 ss.) e quelli di chiarezza e trasparenza dei meccanismi di riequilibrio. Poiché però la Corte costituzionale non dispone di mezzi per garantire l'esecuzione delle proprie sentenze, nemmeno questa – ultima di una lunga serie – ha impedito l'ulteriore protrarsi dell'incertezza e del contenzioso, nel quale oltre ai consueti parametri finanziari è stato invocato anche l'art. 136 Cost. (ricorso n. 87 del 2019).

⁷⁴ E ciò anche con riguardo alle leggi di bilancio e di spesa, che in precedenza si era escluso potessero formare oggetto di siffatte questioni: cfr. G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti*, cit., p. 366 ss.

⁷⁵ Secondo una prospettiva da tempo considerata dalla dottrina: cfr. per riferimenti *ibid.*, 372.

purché attinenti all'*an* e non al *quomodo* della spesa: in particolare, le diverse voci dell'art. 117, secondo comma, Cost., ciascuna delle quali priverebbe per definizione la Regione «della prerogativa di allocare risorse, sicché ogni intervento regionale di spesa si tradu[rebbe] immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica» (sentenza n. 196 del 2018).

Orbene, questo è un passaggio delicato:

- perché può anche essere plausibile, ma non è affatto scontato o sempre auto-evidente il nesso diretto tra riparto di competenze e «sana gestione della finanza pubblica»⁷⁶;

- perché, di conseguenza, viene il dubbio se siano possibili altre estensioni, non solo all'interno dell'art. 117 Cost. (ad es. ove sia un obbligo comunitario o, in materie di legislazione concorrente, un principio fondamentale statale a vietare una certa spesa regionale), ma anche a parametri ulteriori (ad es. anche l'art. 3 Cost. vieta la previsione e il finanziamento di spese per trattamenti arbitrariamente privilegiati di determinate categorie);

- perché pure la distinzione tra *an* e *quomodo* – evidentemente inserita per razionalizzare e delimitare questo canale di accesso, parzialmente nuovo – è chiara in astratto, ma può esserlo meno in concreto;

- per la decisa riduzione del grado di concretezza del giudizio⁷⁷, il quale può ora scaturire da un procedimento che si concentra esclusivamente sui risultati della gestione finanziaria e, per questo, non necessariamente è capace di illuminare altri profili di patologia delle norme (per restare nell'es. di cui sopra, le sperequazioni esistenti rispetto all'analogo trattamento di altre categorie)⁷⁸.

Verosimilmente, ha pesato la preoccupazione delle zone franche, vale a dire il duplice rilievo (sentenza n. 138 del 2019) che, da un lato, l'interesse alla corretta spesa delle risorse pubbliche non ha normalmente un portatore in condizione di azionarlo; e, dall'altro, il Governo può astenersi senza conseguenze dall'esercitare il proprio potere di impugnazione, nonostante il già menzionato monito della Corte (sentenza n. 107 del 2016) ad agire secondo «assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza» segnatamente nei confronti delle leggi finanziarie regionali. Se così fosse, il principio in esame andrebbe quantomeno inteso in senso restrittivo: andrebbe valutato con particolare serietà l'onere del giudice contabile di «motivare il nesso causale tra l'applicazione delle norme censurate e la violazione, anche in prospettiva, dei principi di sana gestione

⁷⁶ Cfr. criticamente C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni*, cit., p. 7-8.

⁷⁷ Il problema è stato discusso in dottrina soprattutto a proposito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate incidentalmente a procedimenti di controllo di legittimità: cfr. ancora G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti*, cit., p. 384, 391.

⁷⁸ Ne derivano problemi per lo stesso giudice contabile, al quale la tesi in esame rischia di ascrivere, insieme al potere, anche il dovere – e quindi la responsabilità – di scrutinare profili così variegati da un osservatorio così limitato.

contabile»⁷⁹; andrebbero tendenzialmente esclusi i casi in cui i dubbi sulle spese in questione possano essere sollevati incidentalmente ad altre tipologie di giudizio contabile (ivi compresi i controlli di legittimità), tributario ecc.

Tuttavia, il presente contributo è chiamato ad approfondire le questioni di giustiziabilità solo in relazione ai parametri economico-finanziari, ai quali occorre adesso tornare.

5.4 Il costo dei diritti e delle sentenze

Venendo così all'equilibrio di bilancio in senso stretto, osservo che, nei giudizi di legittimità costituzionale, esso può assumere il particolare valore parametrico di contrappeso nel bilanciamento con principi e diritti onerosi per le casse pubbliche. È il tema del costo dei diritti, nonché delle sentenze che intervengono a garantirli. In proposito, mi limito a riproporre alcune tesi più diffusamente esposte e argomentate in altre sedi⁸⁰.

Nella giurisprudenza costituzionale su questi temi, il concetto fondamentale era in passato e resta attualmente la discrezionalità del legislatore; la graduale ascesa, nel sistema delle fonti, dei vincoli di bilancio di origine europea non ha alterato i tratti salienti del sindacato di legittimità costituzionale; esso si svolge per linee interne ai singoli settori normativi, o ai singoli processi decisionali, e valorizza i profili metodologici delle scelte politiche e, per questa via, la responsabilità politica. Sia pur non senza oscillazioni, non mi sembra che nella giurisprudenza abbia avuto riscontro la generalizzata subordinazione, che alcuni paventavano, dei diritti sociali alle ragioni del bilancio. Anzi, forse proprio a causa della crescente enfasi su tali ragioni, sono affiorati sintomi di un'attenzione più intensa e realistica per la dimensione economica delle decisioni politiche e del sindacato su di esse, con esiti talora critici nei confronti di scelte di austerità poco o male ponderate: è esemplare la vicenda dell'indicizzazione delle pensioni all'inflazione (sentenze n. 70 del 2015 e n. 250 del 2017). Naturalmente, hanno pesato le peculiarità dei singoli casi: questa mi pare, ad esempio, la chiave di lettura più adatta alla sentenza n. 10 del 2015, in cui la tecnica decisoria adottata non dovrebbe essere valutata prescindendo dall'inedito e irrimediabile groviglio di irrazionalità in cui il legislatore tributario si era cacciato⁸¹.

⁷⁹ A. GOLIAJR, *L'equilibrio di bilancio e le sue corti: considerazioni su legittimazione della Corte dei conti e giudizio incidentale*, in *Quad. cost.*, 4/2019.

⁸⁰ M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 73 ss., e ID., *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lav. dir.*, 2018, p.77 ss.

⁸¹ Alla vasta bibliografia sviluppatasi su questa sentenza adde M. CARTABIA, *Intervento*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., 2018, p. 38-40. Ivi (p. 39) si osserva, tra l'altro, che «la pura e semplice dichiarazione di incostituzionalità avrebbe avuto effetti non solo economicamente

6. Giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio

6.1 Considerazioni procedurali

Siamo giunti al punto centrale: se e come si potrebbe contestare dinanzi alla Corte costituzionale una legge di bilancio, nella parte in cui prevede saldi incompatibili con i vincoli finanziari.

Qualora venisse in rilievo un bilancio regionale, pacificamente l'impugnazione potrebbe venire dal Governo, in via principale, anche se si è già osservato come non sempre il potere di ricorso sia esercitato con scrupolo e coerenza.

Difficilmente una questione simile potrebbe essere sollevata incidentalmente a un procedimento di controllo preventivo di legittimità: non solo questi controlli sono esclusi, come si è detto, per gli atti di gestione del debito pubblico (comprese le emissioni di nuovi titoli del debito); ma sarebbe difficile stabilire un rapporto di causalità tra un singolo atto oneroso, in ipotesi soggetto a controllo, e lo sfioramento dei parametri complessivi.

Resterebbe la possibilità di passare attraverso il giudizio di parifica. Conviene ragionare su un caso ipotetico: il caso che sia approvata una legge di bilancio statale, la quale incorpori saldi incompatibili di per sé soli (a prescindere dal consolidamento con i risultati di bilancio previsti per le altre amministrazioni) con l'OMT e il percorso di avvicinamento ad esso. Il discorso dovrebbe valere, *mutatis mutandis*, anche se fosse in discussione il ritmo della graduale riduzione del debito.

Terminato l'esercizio, nell'anno successivo verrebbe il momento di trasmettere alla Corte dei conti il rendiconto per la parificazione.

È un arco di tempo lungo. Nel suo svolgersi, saranno verosimilmente accadute molte cose:

– il Presidente della Repubblica avrà usato i suoi strumenti di intervento, compresi quelli di carattere informale⁸², indispensabili per lo svolgimento del

rilevanti, come in altri casi, ma addirittura paradossali»: un tale esito «non solo avrebbe comportato rimborsi a favore degli operatori che avevano corrisposto l'imposta, con grave impatto sul bilancio dello Stato in un momento di particolare crisi, ma avrebbe altresì determinato il rischio che quel grosso ammontare di denaro fosse restituito a soggetti che, nella realtà, non avevano sopportato fino in fondo il costo, risultando, dai dati a disposizione, la possibilità non remota che il costo stesso fosse già ricaduto sui cittadini». Qualsiasi critica al modo in cui l'art. 81 Cost. ha operato in questo specifico caso – al di là della questione di ordine generale sulla possibilità di manipolazioni degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento – dovrebbe farsi carico dell'onere di indicare esiti alternativi, concretamente praticabili, in grado di evitare il rischio suddetto, senza sacrificare maggiormente le ragioni della legalità costituzionale.

⁸² È possibile che ciò avvenga già durante l'*iter* parlamentare della legge di bilancio; o addirittura prima, se lo sfioramento dei vincoli emerge già nel disegno di legge di bilancio, la cui presentazione alle Camere deve essere preventivamente autorizzata dal Presidente della Repubblica.

suo «ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2013)⁸³;

- l'UPB avrà compiuto le proprie valutazioni e segnalazioni;
- a propria volta, anche la Commissione europea avrà compiuto le valutazioni di cui all'art. 7 del reg. n. 473/2013, alle quali segue un esame da parte dell'Eurogruppo i cui risultati possono essere resi pubblici (*ibid.*, art. 8);
- sarà stata completata almeno la prima parte del successivo semestre europeo, con la formulazione di raccomandazioni specifiche per i singoli Paesi da parte della Commissione, destinate ad essere approvate dal Consiglio entro l'estate;
- potrebbe essere stata avviata la procedura per i disavanzi eccessivi⁸⁴.

Sono verosimili anche reazioni dei mercati. Conviene soffermarsi brevemente su questo profilo, che non è di mero fatto. Anzitutto, le finanze nazionali sono tanto più sensibili a queste reazioni, quanto più, nel corso del tempo, hanno sviluppato una dipendenza dal ricorso al mercato del credito, in particolare internazionale⁸⁵. Ma quel che più interessa in questa sede è che questa vulnerabilità corrisponde a una specifica scelta architettonica dell'ordinamento dell'UE. Come osservato dal CCEFP⁸⁶, le regole economiche europee sono state progettate appositamente per mobilitare, a sostegno della disciplina di bilancio, la pressione del mercato, che può risultare anche intesa. È il portato degli artt. 123-125 TFUE, unitamente alla libertà di circolazione dei fattori economici e segnatamente all'abolizione di ogni limite, anche esterno, ai movimenti dei capitali. È gravida di conseguenze – anche di ordine costituzionale – la circostanza di avere scelto, per così dire, come agente ed esecutore il mercato finanziario, caratterizzato, specie nel breve periodo, da un marcato grado di irrazionalità collettiva di molti, sulla quale alcuni fanno razionale affidamento

⁸³ L'importanza del ruolo del Capo dello Stato nella materia che ci occupa è stata sottolineata da M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 35-36.

⁸⁴ Inoltre, in base alla normativa generale vigente sulle politiche di coesione (reg. 1303/2013 per il periodo 2014-2020), con decisione del Consiglio su proposta della Commissione potrebbero essere sospesi i pagamenti o gli impegni da parte dell'UE nei confronti dello Stato che non adotta provvedimenti efficaci nel quadro, tra l'altro, dei processi di correzione dei disavanzi eccessivi.

⁸⁵ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 4-5, osserva che il ricorso al credito interno pone solo questioni di redistribuzione (la mano pubblica potrebbe riprendere con l'imposizione quanto ha rilasciato a titolo di interessi), mentre il ricorso al credito esterno rappresenta una vera e propria esposizione del sistema-paese. In realtà, il discorso potrebbe diventare ancora più complesso, se si allargasse lo sguardo ad altri aspetti del diritto e della pratica dell'economia finanziaria. Ad es., la svalutazione dei titoli di Stato, anche per il puro e semplice aumento dei tassi di interesse, fa svalutare il patrimonio delle banche nazionali, di cui quei titoli sono una parte consistente; a fronte dell'erosione patrimoniale, in base alle regole del settore creditizio, le banche devono scegliere se ridurre il credito, oppure ricapitalizzarsi sul mercato a condizioni più onerose; infatti nel 2011 la crisi si manifestò dapprima come restrizione del credito, e solo successivamente attraverso politiche fiscali restrittive (G. GALLI (a cura di), *Lo spread: cos'è e quali conseguenze ha sulla nostra vita*, paper dell'Osservatorio conti pubblici italiani dell'Università Cattolica del S. Cuore (osservatoriocpi.unicatt.it), 2018, p. 5-7).

⁸⁶ CCEFP 2019, 5, 10.

per calcolo speculativo⁸⁷. Come è ormai notorio, gli effetti delle agitazioni del mercato possono essere incisivi e squilibrati⁸⁸ e la storia insegna che possono divampare rapidamente (si consumarono più o meno nell'arco di dodici mesi, da un'estate all'altra, nella crisi italiana del 2011-2012⁸⁹). Tanto che, come pure è ben noto, la stessa UE ha dovuto reagire: non solo con interventi a sostegno della stabilità, i quali, dopo una prima fase temporanea, hanno richiesto una modifica dei trattati (art. 136 TFUE), e sono improntati a una logica di condizionalità⁹⁰ che ha dimostrato di saper essere durissima⁹¹ e potrebbe persino inasprirsi⁹²; ma anche con le transazioni monetarie definitive (*outright monetary transactions*, OMTs) e l'allentamento quantitativo (*quantitative easing*,

⁸⁷ F. GALIMBERTI, *Economia e pazzia. Crisi finanziarie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 24 ma *passim*.

⁸⁸ Tanto da essere stati bollati di immoralità da niente meno che la Congregazione per la Dottrina della Fede, autrice insieme al Dicastero per il Servizio allo Sviluppo Umano Integrato del documento *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones. Considerazioni per un discernimento etico circa alcuni aspetti dell'attuale sistema economico-finanziario* (6 gennaio 2018; in www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/index_it.htm). Ivi cfr. spec. §§ 17 e 26, rispettivamente in merito alla speculazione sui titoli del debito pubblico e ai *credit default swaps*.

⁸⁹ G. GALLI, *Lo spread: cos'è e quali conseguenze ha*, cit.

⁹⁰ La più discussa applicazione è quella avvenuta in Grecia nel 2015: prima (febbraio) sotto forma di modifica dell'accordo del 2012 con il Fondo europeo di stabilità finanziaria; poi (agosto) sotto forma di accordo con il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Sugli effetti degli interventi in Grecia e delle relative condizioni, si veda la nota seguente. Quanto alla paternità e responsabilità, nel discorso per il conferimento della laurea *honoris causa* in economia presso l'Università Cattolica del S. Cuore (11 ottobre 2019, nel sito istituzionale della BCE), Mario Draghi – il quale ha riconosciuto che «il prezzo per i cittadini greci è stato alto» - poco prima aveva osservato che, nondimeno, l'«aderenza a un programma di risanamento» era necessaria a garantire la qualità del collaterale (i titoli di Stato dati dalle banche greche come garanzia per i massicci finanziamenti ricevuti dalla BCE) e che tale programma era stato «concordato con l'Eurogruppo». In effetti, nella prima parte del 2015 le negoziazioni furono principalmente intergovernative, soprattutto tra Germania e Grecia, a margine delle riunioni dell'Eurogruppo; ma anche la BCE è intervenuta da protagonista, gestendo gli strumenti a sua disposizione (l'assistenza d'emergenza per la liquidità delle banche greche) in modo da spingere verso una rapida conclusione dell'accordo (M. IOANNIDIS, *How strict is "strict conditionality"? The new Eurozone agreement on Greece*, in *European Law Blog*, 19 marzo 2015, § 2.3). Infatti, tra i vari dubbi giuridici suscitati dall'accordo, c'è anche quello sulla compatibilità tra il mandato della BCE e la sua partecipazione diretta a questo genere di decisioni, che appartengono largamente al campo della politica economica (*ibid.*, § 2.2).

⁹¹ Con i risultati descritti, per il Paese messo a più dura prova, nel rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 6 novembre 2018, CommDH(2018)24, in seguito a una visita in Grecia. Condividendo un rapporto dell'Assemblea parlamentare, il Commissario scrive (§ 99) che «the economic situation and the austerity measures had a devastating effect on a wide range of social rights», tanto dei cittadini greci, quanto dei migranti.

⁹² Un tema all'ordine del giorno dal dicembre 2018 è la riforma del MES. Sulla base dei documenti a disposizione (nell'analisi di G. GALLI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità: funzionamento e prospettive di riforma, audizione presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei deputati*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 2019), il presupposto è proprio che PSC e FC non siano riusciti a interrompere l'accumulazione di debiti pubblici insostenibili e che perciò occorra agire in tre direzioni: 1) imporre che l'accesso all'assistenza finanziaria (e dunque anche l'effetto di assicurazione dei mercati dato dalla pura e semplice astratta accessibilità di tale assistenza) sia condizionato alla previa ristrutturazione del

QE) della BCE, le cui vicende, anche dinanzi alla Corte di Giustizia, non è possibile ripercorrere, salvo osservare che le controversie non sono cessate⁹³. La disponibilità di strumenti di questo tipo, da parte delle istituzioni dell'UE, implica un'assunzione di responsabilità in merito alla scelta se, come e in quali

debito nazionale per ricondurlo nei limiti di sostenibilità; 2) facilitare le operazioni di ristrutturazione, subordinandole a un'unica votazione dell'insieme dei creditori dello Stato; 3) spostare il governo dell'assistenza finanziaria (compresa la valutazione di sostenibilità del debito) da sedi più comunitarie (la Commissione europea) a sedi più intergovernative (l'amministrazione del MES, esterna al perimetro delle istituzioni dell'UE). Si deve tenere presente che, in Paesi in cui il debito è alto e prevalentemente interno come l'Italia, una ristrutturazione rischia di essere «una calamità immensa», che «genererebbe distruzione di risparmio, fallimenti di banche e imprese, disoccupazione di massa e impoverimento della popolazione senza precedenti nel dopoguerra» (ancora G. GALLI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità*, cit., p. 10; che successivamente passa a impiegare immagini ancora più sanguinose). E il rischio non è nemmeno solo quello connesso all'eventualità che una ristrutturazione abbia concretamente luogo. Il Governatore della Banca d'Italia (nell'intervento al seminario OMFIF-Banca d'Italia "The future of the Euro area", 15 novembre 2019, il cui testo è pubblicato nel sito ufficiale dell'istituto di Palazzo Koch) ha ammonito che «[t]he small and uncertain benefits of a debt restructuring mechanism must be weighed against the huge risk that the mere announcement of its introduction may trigger a perverse spiral of expectations of default, which may prove to be self-fulfilling».

⁹³ Il 12 settembre 2019 la BCE ha annunciato un nuovo pacchetto di misure, tra cui la decisione «di riprendere gli acquisti netti nell'ambito del suo programma di acquisto di attività (PAA) [comunemente noto come QE] a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro a partire dal 1° novembre» e «finché necessario a rafforzare l'impatto di accomodamento dei [...] tassi di riferimento», anch'essi oggetto di misure nel senso del contenimento; dunque, «finché non vedremo le prospettive di inflazione convergere saldamente su un livello sufficientemente prossimo ma inferiore al 2% nel nostro orizzonte di proiezione e tale convergenza non si rifletterà coerentemente nelle dinamiche dell'inflazione di fondo» (dichiarazione introduttiva alla conferenza stampa, nel sito ufficiale). Non si è trattato di decisioni pacifiche. I resoconti della riunione del Consiglio direttivo della BCE nella stessa data (pubblicati il 10 ottobre 2019, anch'essi nel sito ufficiale) danno atto di divisioni su questa e altre misure. In particolare, il nuovo QE ha raccolto il consenso di una «clear majority» dei membri del Consiglio direttivo, ma non l'unanimità o «large majority» (come altre misure). Tra le osservazioni critiche, anch'esse a verbale, se ne segnala una, in relazione alla misura di cui sopra: «an open-ended announcement of renewed net asset purchases could give rise to demands by market participants for higher monthly purchase amounts [...] This would exhaust the purchasable universe and call into question the programme limits, which were considered important to ensure that the boundary between monetary policy and fiscal policy was not blurred». Torna in primo piano la distinzione tra politica monetaria e politica di bilancio, in relazione all'orizzonte temporale della prima, che era stata al centro delle controversie decise dalla Corte di giustizia. E intanto alcuni ex banchieri centrali (tra cui Jürgen Stark, che si dimise nel 2011 dal comitato esecutivo della BCE, secondo fonti giornalistiche per dissenso rispetto alla linea patrocinata da Draghi) hanno pubblicato un documento di dura critica agli indirizzi correnti di politica monetaria, osservando tra l'altro che, «[f]rom an economic point of view, the ECB has already entered the territory of monetary financing of government spending, which is strictly prohibited by the Treaty» (cfr. Bloomberg News, *Memorandum on ECB Monetary Policy by Issing, Stark, Schlesinger*, 4 ottobre 2019).

limiti costruirli (in generale) e utilizzarli (nelle singole circostanze): una responsabilità forse, almeno in astratto e in certi limiti, anche giuridica⁹⁴; ma, altrimenti, perlomeno politica o istituzionale⁹⁵.

Tornando al filo principale del discorso e all'ipotesi di lavoro, se, nonostante i sussulti del mercato, il timone sarà rimasto inchiodato sulla rotta politico-economica stabilita, dopo la fine dell'ipotetico esercizio i risultati della gestione saranno calcolati e resi disponibili alla Corte dei conti, attrezzata per valutarli sotto ogni profilo.

A questo punto, diventerebbe possibile sollevare una questione di legittimità avente ad oggetto le norme sui saldi, la cui compatibilità con i vincoli costituzionali ed europei potrebbe essere esaminata, si ripete, alla luce dei risultati già conseguiti (e in rapporto a dinamiche del PIL parimenti acclamate dall'ISTAT⁹⁶).

In disparte la questione se la mancata parifica, in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, impedirebbe temporaneamente l'approvazione del rendiconto⁹⁷, vale la pena anzitutto chiedersi quali sarebbero gli effetti di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale.

La risposta sembra venire da alcuni dei rilievi di cui sopra, al § 5, e pare sostanzialmente in linea con le previsioni della dottrina di cui pure sopra, al §

⁹⁴ La sentenza della Corte di Giustizia 20 settembre 2016, nelle cause da C-8/15 a C-10/15, Ledra Advertising Ltd, da un lato, afferma la responsabilità risarcitoria (artt. 268 e 340, secondo e terzo comma, TFUE) delle istituzioni dell'UE per la partecipazione ai negoziati sui protocolli d'intesa nell'ambito del MES, qualora i risultati violino il diritto dell'UE e, segnatamente, la Carta dei diritti fondamentali (ferma restando la non impugnabilità dei protocolli dinanzi alla Corte). Dall'altro, giudica con benevolenza la proporzionalità del sacrificio imposto, per questa via, ai diritti individuali in nome di obiettivi di interesse generale (si trattava della falcidia del valore di alcuni depositi bancari, applicata in nome dell'interesse alla stabilità del sistema bancario cipriota).

⁹⁵ Con il termine responsabilità istituzionale si intende fare riferimento a una situazione (usualmente denominata *accountability*) come quella della BCE: istituzione indipendente e libera da ogni responsabilità politica, ma soggetta a obblighi di informazione (relazioni e rendiconti: cfr. art. 15 del suo Statuto) che la espongono almeno alle critiche delle altre istituzioni e dell'opinione pubblica, generale e specialistica.

⁹⁶ Il cui Presidente, è il caso di ricordarlo, è designato dal Governo previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che possono procedere all'audizione della persona designata e devono esprimersi in senso favorevole a maggioranza dei due terzi dei componenti (legge n. 196 del 2009, art. 5). Incidentalmente, è bene osservare che la neutralità della statistica e delle istituzioni ad essa preposte – soprattutto Eurostat, strettamente legata alla Commissione europea – è messa in discussione da A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 844-845 (il quale sembra preferire le istituzioni nazionali non tanto per la loro indipendenza, quanto per la loro responsabilità dinanzi al pubblico e al Parlamento e, dunque, per la soggezione a un certo grado di «controllo democratico»).

⁹⁷ Ciò sarebbe grave, giacché il rendiconto è presupposto dei successivi adempimenti finanziari. Tuttavia, si ritiene che il giudizio di parificazione, sia pure ausiliario all'approvazione legislativa del rendiconto, resti distinto da quest'ultima, sicché l'usuale sequenza cronologica (prima la parificazione, poi l'approvazione) può essere invertita quando il giudizio di parifica resti sospeso in pendenza dell'incidente di legittimità costituzionale (P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2 maggio 2018, p. 18).

2.1. È difficile immaginare che sia inficiata la legittimità di questa o quella operazione di ricorso al mercato. Piuttosto, la declaratoria dovrebbe colpire i saldi complessivi, autorizzare la mancata parifica del rendiconto e obbligare l'autorità politica ad assumere i provvedimenti conseguenti, neutralizzando i problemi acclarati dalla Corte. In che modo ciò dovrebbe avvenire? Qui non si tratta di mettere mano a documenti contabili, per correggerne le risultanze e adeguarle alla realtà economico-finanziaria. In ipotesi, si tratterebbe invece di risultati economico-finanziari già conseguiti e, dunque, di correzioni parimenti economico-finanziarie da adottare successivamente, per tornare sul percorso di avvicinamento all'OMT: correzioni sostanzialmente corrispondenti a quelle già imposte dai parametri costituzionali ed europei.

In ultima analisi, il giudizio costituzionale avrebbe una valenza di accertamento e sanzione ulteriore di obblighi già autonomamente insorti (e fatti valere dalle altre istanze coinvolte, nei modi già detti), con in aggiunta la copertura del giudicato costituzionale, ma senza l'esclusione di perduranti e significativi profili di discrezionalità politica nell'esecuzione, sulla quale del resto i giudici di Palazzo della Consulta non hanno un controllo diretto.

6.2 Considerazioni sostanziali

Prima ancora di questo, poi, si devono considerare le particolarità dei parametri in parola, quali risultano dal loro contenuto, a sua volta illuminato dalla prassi (sopra, § 3).

Questa stessa prospettiva aiuta a prendere posizione sulla questione sollevata dalla seconda parte del titolo assegnato a questa relazione (dal principio alle regole e ritorno).

Si è già detto che, dietro il concetto di «equilibrio di bilancio», quand'anche lo si consideri in senso stretto, stanno una pluralità di norme, tra loro coordinate. Orbene, la distinzione tra principi e regole è tutt'altro che chiara e pacifica⁹⁸ e la vaghezza (non univocità, indeterminatezza) connota in certo grado gli uni e gli altri. Nondimeno, al netto di tutto ciò, in linea teorica generale, per quanto qui interessa si potrebbe forse dire che:

– nel diritto UE, si avvicinano più alla categoria del principio norme come quelle di cui all'art. 3 TUE (sviluppo sostenibile basato su crescita equilibrata, stabilità dei prezzi ed economia sociale di mercato fortemente competitiva) e all'art. 119 TFUE (ancora economia di mercato concorrenziale e stabilità dei prezzi, nonché finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, e bilancia dei pagamenti sostenibile);

⁹⁸ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 274 ss.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. *Teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 584 ss.

– sempre nel diritto UE, si avvicina più alla categoria delle regole l'edificio normativo costruito su queste basi, compreso il PSC (e lo stesso vale per il FC), il quale nondimeno incorpora elementi – di importanza centrale – aperti a prospettive previsionali, nozioni economiche altamente opinabili e apprezzamenti politici;

– avrebbero senz'altro carattere di principio anche molte delle previsioni della legge cost. n. 1 del 2012 (equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito ecc.), se non fosse per i rinvii al PSC e al FC (contenuti nell'art. 97 Cost. e, tramite l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, nella legge n. 243 del 2012, come già detto), i quali implicitamente mutuano la natura nomologica di questi corpi normativi⁹⁹.

Tutto questo, si ripete, in linea di teoria generale.

Se si passa al problema più concreto della giustiziabilità, mi sembra che la distinzione tra regole e principi abbia meno rilievo degli anzidetti profili di incertezza insiti nel sistema dei vincoli europei, quantunque si sia cercato di costruirli in termini stringenti.

Dovrebbe essere la Corte costituzionale a stabilire se una previsione di bilancio era geneticamente errata, oppure non si è verificata per ragioni sopraggiunte, contingenti e imprevedibili¹⁰⁰? Dovrebbe essere la Corte medesima a prendere posizione su questioni come la misurazione dell'*output gap*, la valutazione globale della posizione di bilancio (tenuto conto delle contrapposte

⁹⁹ *Contra* T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia*, cit., p. 20, 22-23, il quale privilegia la dimensione dei principi e, di conseguenza, la categoria del bilanciamento come chiave di lettura del ruolo della Corte costituzionale in questo ambito.

¹⁰⁰ Come osservato da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 16, la violazione della regola dell'equilibrio «si perfeziona solo nel momento in cui la legge, considerata nel suo complesso e nell'unità inscindibile dei suoi effetti finanziari, provoca un disavanzo in misura superiore agli effetti del ciclo economico e, quindi, contravviene alla regola del pareggio». Sorge allora il problema sottolineato da D. P. GIARDA, *Intervento*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., 2018, p. 43-44: «Governo e Parlamento possono decidere un intervento sulla base di una lettura delle condizioni economiche che si rivela poi, con il passare del tempo, errata. La Corte che decide anni dopo l'approvazione della legge tende a leggere gli eventi per come si sono effettivamente manifestati, mentre il Governo ha dovuto decidere sulla base di quanto era noto o conoscibile al momento di prendere la decisione. Per il giudizio della Corte è rilevante ciò che conosceva il Parlamento quando la legge fu adottata o come si sono concretamente svolti i fatti dopo l'approvazione della legge?». È un altro esempio delle contraddizioni in cui si può incorrere, quando si tenta di impiantare in un giudizio di legittimità su norme (qual è quello compiuto dalla Corte costituzionale) una valutazione sui risultati concreti che quelle norme hanno prodotto (a distanza di tempo ed entro un quadro, anche fattuale, estremamente ampio, complesso e movimentato).

esigenze di stabilizzazione e sostenibilità)¹⁰¹ o la proporzionalità tra eventi eccezionali e indebitamento autorizzato in relazione ad essi¹⁰²?

Il problema non è istruttorio, o meglio di reperimento dei dati: quelli dovrebbero essere a disposizione, già filtrati in prima battuta dalla Corte dei conti; eventualmente potrebbero essere integrati analogamente a quanto accaduto in recenti controversie finanziarie tra Stato e Regioni (sentenza n. 188 del 2016; ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019).

Il problema sarebbe la valutazione dei dati: non a caso consegnata dal diritto UE a sedi politiche – comunitarie e intergovernative – e burocratiche, nell'ambito di procedure non giurisdizionali, che non dispiegano effetti diretti sulla validità degli atti nazionali esaminati, ma possono al massimo (non necessariamente, come si è visto) sfociare in sanzioni¹⁰³. Nelle parole di un economista più volte citato: le stime, ad esempio, sui dati strutturali possono essere affidate al MEF, all'UPB, all'ISTAT o alla stessa Corte costituzionale; ma data la commistione di proiezioni storiche e prospettive future (nei termini già ricordati), è facile immaginare che esse scontino sempre «subjective bias» e non diventino mai certezze aritmetiche; sicché «[a]ny judicial hearing or administrative process asked to decide on structural balance would be making decisions constrained by measurement uncertainties»¹⁰⁴; non diversamente da quanto accade per altri principi costituzionali in materia economica che risultano notoriamente molto disponibili alla discrezionalità legislativa e poco sindacabili in sede giudiziale¹⁰⁵. Come pure è stato detto, gli indicatori di riferimento sono talmente incerti e opinabili che, qualora su di essi si sviluppasse un

¹⁰¹ G. RIVOCCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 9, osserva che, nella normativa italiana, i profili di duttilità riguardano più le deroghe possibili all'equilibrio, che la sua determinazione, sulla quale incide direttamente il vincolo europeo. Si conviene con questo rilievo, da considerare alla luce di quanto rilevato al § 3 sui molteplici fronti di flessibilità del PSC: in ultima analisi, più dell'OMT di per sé solo, contano il percorso di avvicinamento ad esso – anno per anno – e le valutazioni conseguenti.

¹⁰² G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 16.

¹⁰³ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 30.

¹⁰⁴ D. P. GIARDA, *Budget Balance*, cit., p. 348. Criticato da A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 836 (nota 1) favorisce un ruolo più incisivo della Corte costituzionale, però soprattutto sotto il profilo della garanzia di trasparenza dei conti pubblici: dunque un profilo parzialmente distinto da quello qui in esame.

¹⁰⁵ Lo stesso D. P. GIARDA, *Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione* (testo provvisorio consultato per cortesia dell'autore), 2018, p. 8, osserva che, ad esempio, la progressività dell'imposizione personale «è ampiamente disturbata dalla miriade di regime speciali che accompagnano la determinazione della base imponibile e del debito d'imposta», soprattutto con riguardo ai redditi di capitale. Per questo, conclude «[g]li indici di concentrazione dei redditi prima e dopo il prelievo tributario e contributivo [...] non differiscono molto tra di loro, indicando una sostanziale proporzionalità del prelievo tributario». Dal canto suo M. BORDIGNON, *Intervento*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., p. 136-138, a proposito dell'autonomia finanziaria territoriale, argomenta con esempi che la riforma costituzionale del 2001, di per sé, non ha incrementato i flussi

contenzioso costituzionale, si rischierebbe «un ruolo improprio della Corte nelle valutazioni della politica economica»¹⁰⁶.

In questo contesto vanno inquadrare alcune considerazioni già presenti nella letteratura italiana: il paragone con l'art. 77 Cost. e con la massima del difetto manifesto dei presupposti straordinari di necessità e urgenza¹⁰⁷; la prospettiva di un controllo esterno sulle valutazioni politiche ed economiche; in questa stessa prospettiva, il passaggio, per così dire, a una razionalità di secondo grado, in cui l'attenzione si sofferma non tanto sulle valutazioni di per sé, quanto sul metodo con cui sono state compiute, ivi comprese le motivazioni addotte nell'ambito dei procedimenti decisionali¹⁰⁸, secondo un approccio tipico di molte questioni di rilievo economico¹⁰⁹.

Una recente indagine sistematica sulla giurisprudenza costituzionale del 2013-2016¹¹⁰, dedicata alla ricerca dei sintomi di politicità nelle decisioni della Corte, si è posta il problema dei casi – come appunto quelli che riguardano l'art. 77 Cost. – in cui un vizio di validità si ritiene rilevante (suscettibile di essere accertato e dichiarato) solo se risulta evidente, manifesto¹¹¹. Da un lato, questo può sembrare un depotenziamento del ruolo della giustizia costituzionale e della stessa Costituzione. Dall'altro lato, però, il problema può risiedere proprio nel modo in cui i parametri di riferimento sono scritti od operano: ad es. laddove vengano in rilievo concetti elastici, oppure si tratti di eseguire bilanciamenti complessi tra una pluralità di principi costituzionali, tutti a propria

finanziari tra centro e periferia e tra le diverse periferie, né ha dato agli enti territoriali maggiori garanzie quanto alle proprie entrate e uscite.

¹⁰⁶ Così già G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., p. 85.

¹⁰⁷ La giurisprudenza sull'abuso della decretazione d'urgenza per difetto dei presupposti riveste grande importanza teorica ma ha sortito, tutto sommato, effetti circoscritti in proporzione al fenomeno. Gli annullamenti hanno riguardato perlopiù singole norme (sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008) e solo in un caso, peraltro a propria volta del tutto peculiare, un insieme più organico (sentenza n. 220 del 2013). A fronte di ciò, più ancora del numero dei dubbi di legittimità costituzionale dichiarati infondati, conta il perdurare della prassi di un ricorso «massiccio» ai decreti-legge (C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 81).

¹⁰⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 44.

¹⁰⁹ Cfr. M. MASSA, *Introduzione*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., 2018, p. 18; S. SCIARRA, *Intervento*, ivi, p. 76; A. CAROSI, *Intervento*, cit., p. 117 ss. Cfr. anche, nello stesso contesto, M. CARTABIA, *Intervento*, cit., 32 («[i]n molti casi, le leggi che la Corte costituzionale si trova a giudicare, o la cui attuazione deve valutare, comportano l'applicazione di modelli economici, spesso non esplicitati, ma talvolta decisivi per fondare le decisioni del legislatore. Non è compito della Corte verificare la validità di questi modelli») e 40 (sugli interrogativi metodologici che il giudice può presentare all'economista).

¹¹⁰ Riportata in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹¹¹ *Ibid.*, cfr. sp. gli interventi di P. CARNEVALE, p. 53 ss., e A. RUGGERI, p. 109 ss., nonché le sintesi di R. ROMBOLI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., p. 33 s.

volta parzialmente indeterminati. Coglie nel segno Carnevale quando osserva¹¹² che il vizio o è manifesto o non c'è affatto, appunto per le caratteristiche del parametro; e che centrale diventa soprattutto il profilo motivazionale, in relazione alla specifica vicenda da cui il dubbio di legittimità trae la propria origine. Sembra molto interessante e meritevole di approfondimento la possibilità di generalizzare e approfondire questa prospettiva. Di sicuro, essa calza a pennello alla materia ora in esame.

In conclusione, una dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'equilibrio di bilancio in senso stretto (o della sostenibilità del debito pubblico) potrebbe avvenire solo quando la violazione sia in concreto manifesta, sprovvista di qualsiasi giustificazione plausibile in relazione ai parametri pertinenti, al di là di ogni margine di incertezza della scienza economica e di discrezionalità politica. In questo sindacato giocheranno, naturalmente, un ruolo le valutazioni delle istituzioni competenti, inclusi l'UPB e la Commissione europea; fermo restando, però, che non dovrebbe essere una sede giudiziaria a valutare, convalidare e fare propri punti di per sé scientificamente incerti o squisitamente politici.

Ciò a maggior ragione dal momento che, per affrontare questi punti, esistono sistemi di carattere economico (la pressione dei mercati) e istituzionale (procedure di coordinamento ecc.) strutturati, analitici e incisivi, capaci quantomeno di impegnare dialetticamente l'autorità politica nazionale. Sistemi che non a caso – si ripete – sono stati costruiti nel loro ordinamento d'origine su terreni del tutto alternativi a quello giurisdizionale, nel quale male si prestano a essere trapiantati.

Si obietterà che questo approccio è in diretto contrasto con il FC. Tra le sue finalità principali c'era proprio quello di mobilitare, a tutela del quasi-pareggio, le autorità nazionali di garanzia, compresi i giudici costituzionali¹¹³, sulla falsariga della *Schuldenbremse* (freno all'indebitamento) tedesca.

Non credo che sarebbe un'obiezione valida.

In primo luogo, come già detto¹¹⁴, il FC non esige la giustiziabilità in senso stretto dei propri contenuti. Tanto meno potrebbe esigere da un singolo Stato la giustiziabilità di *tutti* i propri contenuti. Restando nella prospettiva italiana, si pensi all'automatismo dei meccanismi di correzione: qualora Governo e Parlamento restassero a braccia conserte, dovrebbe essere un giudice, costituzionale o meno, a mobilitarli o sostituirsi ad essi? A maggior ragione non sarà incompatibile con il FC che la giustiziabilità di un certo precetto sia limitata,

¹¹² *Ibid.*, 56-57.

¹¹³ M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 242.

¹¹⁴ E per la verità anticipato dalla dottrina: ad es. ancora M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 26.

allorché esso implichi questioni non consentanee a un sindacato giurisdizionale diretto e incisivo. Come si è già detto e ripetuto, la legge cost. n. 1 del 2012 ha un contenuto complesso: in gran parte esso è senz'altro giustiziabile; in altra parte no, pur essendo accompagnato da differenti meccanismi, costituzionalmente rilevanti, di garanzia, i quali si aggiungono a quelli previsti dall'ordinamento europeo.

In secondo luogo, ben vero che la regola del quasi-pareggio è sancita nel FC in termini più rigidi di quelli previsti nel PSC e che essa, sebbene non espressamente prevista nella legge cost. n. 1 del 2012 e nella legge n. 243 del 2012, dovrebbe comunque considerarsi autonomamente efficace e presidiata dall'art. 117, primo comma, Cost. (vedi sopra, § 4)¹¹⁵.

Nondimeno, una lettura del FC attenta al suo contenuto, al suo legame con l'ordinamento dell'UE e alla prassi applicativa consenta di cogliere, anche qui, margini di incertezza e spazi di elasticità.

Indubbiamente l'art. 3, par. 1, TSCG pretende di imporre agli Stati contraenti regole aggiuntive a quelle del PSC e vincola il saldo di bilancio annuale all'OMT, «con il limite inferiore» di un disavanzo pari allo 0,5% del PIL.

D'altra parte:

– pure questo è un disavanzo calcolato in termini strutturali, non nominali;

– la convergenza verso l'OMT deve avvenire entro un «quadro temporale [...] proposto dalla Commissione europea tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità» e i progressi in questa direzione sono «valutati globalmente [...] in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto» (art. 3, par. 1, lettera *b*);

– la rilevanza del graduale «percorso di avvicinamento» è confermata dal fatto che le «circostanze eccezionali» autorizzano deviazioni temporanee anche da esso (oltre che dall'OMT, se già raggiunto; art. 3, par. 2, lettera *c*):

– il meccanismo di correzione deve essere attivato (e le relative misure devono essere attuate «in un periodo di tempo definito») non a fronte di qualsivoglia deviazione, ma solo di quelle «significative» (art. 3, par. 2, lettera *e*).

Anche all'art. 4, poi, laddove si tratta del debito pubblico, il ritmo della riduzione (ove il debito superi il 60% del PIL) è determinato mediante un rinvio all'art. 2 del reg. n. 1467/97 e alla procedura di cui all'art. 126 TFUE.

Del resto, l'intero TSCG, pur non essendo un accordo di cooperazione rafforzata né parte dell'ordinamento dell'UE, a quest'ultimo fa continuamente riferimento, sia in singole disposizioni (vedi ad es. sopra), sia con la clausola generale intitolata alla coerenza e al rapporto con il diritto dell'Unione di cui

¹¹⁵ Come in parte osservato al § 4.1, la legge n. 243 del 2012, di per sé sola, sembra più vicina alla logica del PSC che del FC: ad es. anche laddove riprende espressamente la clausola delle riforme strutturali (art. 3, comma 4), cara alla Commissione europea (§ 4.3).

all'art. 2¹¹⁶. Ciò è confermato da vari passaggi del preambolo: ad es. laddove si rileva che, «nel riesaminare e monitorare gli impegni di bilancio a norma del [TSCG], la Commissione europea agirà nell'ambito delle sue competenze, secondo il disposto del [TFUE], in particolare degli articoli 121, 126 e 136» (braccio preventivo, braccio correttivo, disposizioni speciali per gli Stati dell'Eurozona). Si è arrivati a parlare di subordinazione del FC al diritto, anche secondario, dell'UE¹¹⁷ o di piena integrazione del primo nel secondo¹¹⁸.

Dunque, l'applicazione del FC avviene nell'ambito dell'applicazione del PSC. Perciò, la prassi già descritta rileva anche ai fini dell'interpretazione del FC. Tutte le volte che gli Stati stipulanti, in seno al Consiglio, su raccomandazione della Commissione (di per sé non vincolata dal TSCG), concordano su determinate valutazioni in merito alle politiche di bilancio nazionali, essi stanno implicitamente convenendo anche su una determinata applicazione e interpretazione del FC. E se la prassi si orienta verso una flessibilità, che – anche al di là dell'intrinseca equivocità di alcuni concetti economici – incorpora elementi di discrezionalità politica, questo è un indice ermeneutico rilevante, in virtù del quale non sembra erraneo concludere che valgano per il FC considerazioni analoghe a quelle fatte sopra per il PSC.

Insomma, sarebbe irrazionale pretendere nell'applicazione del FC, da parte del giudice nazionale, una misura di rigidità maggiore di quella dimostrata a più riprese dalle stesse Parti contraenti in sede europea.

6.3 Postilla

Naturalmente il ragionamento vale in relazione al FC, al PSC e alla prassi attuale. È possibile, ma non è detto che questi elementi restino immutati.

Nel suo discorso di apertura della sessione plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019 (nel sito della Commissione), Ursula von der Leyen, da un lato, ha confermato l'intenzione di «operare nell'ambito del patto di stabilità e crescita»; dall'altro ha osservato che, «[l]addove sono necessari investimenti e riforme», bisogna «fare in modo che possano essere realizzati» e che occorre altresì «avvaler[s]i di tutta la flessibilità consentita dalle regole» per rendere più forte l'economia. Non suona certo come l'appello di Timmermans a Saragozza (2 febbraio 2019, nel sito del Partito dei socialisti europei) a «farla finita con l'austerità» («acabar con la austeridad») – ammesso e non concesso che questo appello fosse credibile. Ma è probabilmente un segno che si proseguirà

¹¹⁶ L'interpretazione e l'applicazione del TSCG avvengono «conformemente ai trattati cui si fonda l'Unione europea, [...] compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato» (par. 1). Il TSCG «si applica nella misura in cui è compatibile» con i trattati con il diritto dell'UE e «non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica» (par. 2).

¹¹⁷ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 101.

¹¹⁸ M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione*, cit., p. 234.

lungo la linea Juncker, lavorando intanto a revisioni più ampie. Le prime ipotesi sono già sul tavolo¹¹⁹, ma – non solo su questo punto specifico – gli scenari restano ancora incerti.

Qualora in futuro i testi normativi e, di conseguenza, la loro attuazione mutassero, il ragionamento svolto sopra andrebbe rivisitato. Dal punto di vista giuridico interno, diventerebbe attuale l'interrogativo, se l'ordinamento italiano incorpori oggi un vero e proprio rinvio mobile alle norme o addirittura anche ai singoli provvedimenti europei di determinazione della politica di bilancio¹²⁰ oppure no. Il problema è stato discusso anzitutto in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012¹²¹ e non può essere risolto in questa sede. Però si vuole segnalare che, nell'ipotesi, con ogni probabilità almeno la legge n. 243 del 2012 necessiterebbe di adattamenti, tanto stretto appare il suo legame con il vigente PSC¹²².

7. Conclusioni

7.1 Costituzione e giustiziabilità

In attesa degli eventuali sviluppi, è possibile abbozzare una collocazione del ragionamento svolto sopra in coordinate teoriche di più ampio respiro, mediante quattro brevi notazioni conclusive.

Non credo possa destare scandalo l'idea che non tutte le norme costituzionali siano giustiziabili allo stesso modo e con lo stesso grado di incisività.

¹¹⁹ A parte le indiscrezioni giornalistiche uscite nello scorso agosto su documenti di lavoro interni alla Commissione, il 13-14 settembre 2019 si è tenuta a Helsinki una riunione informale dei ministri economici dell'UE per discutere delle regole di bilancio, anche in vista del loro riesame a cui si accinge la Commissione. I punti della discussione sono stati anticipati in un comunicato stampa della Presidenza finlandese, ma l'ipotesi più strutturata avanzata in quella sede sembrerebbe essere quella esposta in un documento già citato del CCEFP (2019, cap. 6).

¹²⁰ Così R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in ID. E O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 140.

¹²¹ T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia*, cit., p. 23 e 37; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 270.

¹²² A titolo di esempio, la proposta del CCEFP, di cui sopra, si basa sui seguenti elementi (*ibid.*, p. 88-91): nel medio periodo un tetto all'aumento della spesa netta per i soli Stati con un debito superiore al 60% del PIL; una clausola generale di flessibilità, attivabile con il parere favorevole dei *fiscal councils* nazionali e degli apparati tecnici della Commissione, da rendere maggiormente indipendenti; un conto di controllo in cui accumulare le deviazioni dagli obiettivi di spesa; lo scomputo dal totale delle spese di quelle per alcuni investimenti rigorosamente identificati (si suggeriscono quelli cofinanziati dall'UE, nella misura in cui gli Stati incrementino il proprio contributo). Gli ultimi due elementi sono evidentemente concepiti sulla falsariga di temi e problemi dell'esperienza tedesca (cfr. i riferimenti in M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio nella costituzione tedesca*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, cit., p. 156 e 162). Ipotesi di questo genere comporterebbero un superamento del modello attuale, ripreso nella legge n. 243 del 2012, incentrato sull'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

Anzitutto richiamo, a questo proposito, la celebre critica di Alexander Bickel¹²³ a *Marbury vs Madison*: sarà anche vero che la Costituzione è la legge fondamentale, superiore a tutte le altre; ma questo non comporta necessariamente che l'ultima parola sul suo significato debba spettare alla Corte suprema; infatti, non è inconcepibile che ciascun potere possa pretendere di dare la propria interpretazione della Costituzione, nelle questioni di sua competenza, e che una corte possa applicare la Costituzione assumendola nel significato che un altro potere le ha dato (salvo, secondo la nota massima di Thayer, i casi di errori manifesti). Questa critica è stata ripresa anche di recente¹²⁴, sulla scia dell'idea – tipica del costituzionalismo politico – secondo cui, appunto, la garanzia della Costituzione era storicamente concepita come essenzialmente popolare e politica.

Non è nemmeno detto che una garanzia siffatta debba necessariamente considerarsi debole. In un volume del 2008¹²⁵, Mark Tushnet osserva che i diritti sociali ed economici sollevano questioni delicate in merito al ruolo dei giudici e alla separazione dei poteri, anche per le implicazioni finanziarie, organizzative, tecniche e scientifiche. La risposta a queste difficoltà può essere l'accettazione di un sindacato cd. debole, il quale riconosca che l'autorità le cui decisioni sono in esame gode di discrezionalità nel determinare il contenuto dei diritti che l'autorità stessa deve promuovere e garantire. Ciò non vuol dire che quei diritti non siano protetti: essi richiedono comunque un'attuazione politica, sostenuta dalle corti. Questa prospettiva è particolarmente adatta ai sistemi che enfatizzano i requisiti di ragionevolezza dell'azione pubblica e si basano su forme di intervento che sollecitano interazioni tra giurisdizione e politica.

7.2 Vocazione politica del bilancio

Perché questo stesso ordine di idee non dovrebbe valere, oltre che per i diritti sociali ed economici, anche per i principi costituzionali economico-finanziari? Tanto più dal momento che gli interessi, nazionali e sovranazionali, che stanno dietro questi principi sono di per sé tutt'altro che fragili e indifesi.

In effetti, i ricorrenti appelli contro la formazione di zone franche dal sindacato giurisdizionale devono fare i conti con i problemi che derivano dai limiti operativi delle istituzioni giudiziarie, da un lato, e, dall'altro, dalle peculiarità di talune questioni.

¹²³ A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, Indianapolis, 1962, p. 3, 5, 7, 10 ma *passim*.

¹²⁴ A. VERMEULE, *Judging under Uncertainty. An Institutional Theory of Legal Interpretation*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2006, p. 234 ss.

¹²⁵ M. TUSHNET, *Weak Courts Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

La storia costituzionale testimonia con chiarezza le particolarità delle questioni che fanno capo al bilancio e la naturale vocazione politica di quest'ultimo¹²⁶.

Senza dilungarsi troppo nei riferimenti, basta rinviare a un eccellente volume¹²⁷ che ha dato conto del dibattito in seno alla letteratura tedesca. Qui si può assumere come punto di partenza l'osservazione di Carl Schmitt, secondo cui il bilancio è una grandezza complessa, risultato di trattative tra governo e parlamento, e implica decisioni non assimilabili a questioni di diritto, perciò refrattarie al controllo di legittimità costituzionale. Il punto è stato oggetto di dibattiti di grande spessore, non solo nel contesto della celebre disputa con Hans Kelsen, ma anche successivamente, dopo l'entrata in vigore della Legge fondamentale, in seguito più volte riformata sul punto. Dal canto suo, il Tribunale costituzionale federale ha sempre mantenuto la propensione a non imporre proprie teorie economiche, operando piuttosto come partner del Governo. Complessivamente, il sindacato giurisdizionale sulle scelte di bilancio è risultato blando e si è concentrato sull'onere, per il legislatore, di dimostrare di avere esercitato il proprio potere in modo prevedibile e giustificabile. Ciò è stato confermato anche nella nota decisione del 2007, che ha aperto la via alla *Schuldenbremse*: a quanto si legge in essa, la probabilità di una decisione adeguata, che raggiunga le finalità previste dalla Costituzione, non aumenta se il controllo legislativo sulla sussistenza di squilibri economici e sulle misure da assumere al riguardo viene sostituito dal sindacato del giudice costituzionale¹²⁸. L'affermazione si riferiva al tema dei motivi congiunturali che, già prima della riforma costituzionale, potevano consentire l'indebitamento. Orbene, non solo questo tema e questa possibilità sussistono anche nel testo costituzionale revisionato, come del resto nel PSC (che ne è il modello) e nel FC (che ne è uno sviluppo); ma l'affermazione si presta ad essere estesa anche ad altri elementi dei vincoli costituzionali (ed europei) di bilancio¹²⁹.

7.3 Minimalismo giudiziario

Le circostanze messe in luce – la complessità degli interessi in gioco a più livelli, la rilevanza politica delle scelte di bilancio, i dubbi sui concetti economici di riferimento, le stesse dinamiche temporali della gestione finanziaria, con le sue cadenze serrate ed esigenze di continuità – rendono le scelte di bilancio un ottimo esempio del genere di questioni in cui al giudice costituzionale si addice

¹²⁶ Per una sintesi recente, C. CARUSO, *Le prospettive di riforma*, cit., p. 273.

¹²⁷ F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, capitolo III.

¹²⁸ M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 159.

¹²⁹ Cfr. *ibid.*, p. 161.

un atteggiamento minimalista, cauto nella portata teorica ed effettuale delle proprie decisioni¹³⁰.

Viene da dire, dunque, che – quantomeno con riguardo all’equilibrio di bilancio in senso stretto – l’intervento giurisdizionale, se deve esserci, non può che essere estremamente prudente, nell’ordine di idee già descritto: un intervento non in prima linea; concentrato su un controllo esterno delle valutazioni economiche e delle ragioni addotte per esse; limitato, quanto agli effetti di un eventuale accoglimento¹³¹.

7.4 Responsabilità politica

Raccomandare prudenza e non attivismo nell’applicazione giurisdizionale dei parametri in esame significa anche rimarcare gli spazi e le responsabilità della politica¹³².

Questo, a sua volta, corrisponde a una certa lettura dei principi costituzionali.

Conviene ricordare in primo luogo l’insegnamento del compianto Paolo De Ioanna¹³³. Fissare vincoli numerici, basati sugli scarti tra previsioni e risultati, è un azzardo teorico, che ha trovato consenso principalmente in virtù dei rapporti di forza economica instauratisi, di fatto, nei dieci anni successivi alla crisi

¹³⁰ M. MASSA, *Discrezionalità e discrezione del giudice. Verso uno studio del minimalismo nella giustizia costituzionale*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in onore di Roberto Bin*, 2019.

¹³¹ Occorre riconoscere che, recentemente, la Corte costituzionale sembra incline ad atteggiamenti non minimalisti, quantomeno in alcune premesse teoriche delle proprie decisioni in materia di contabilità pubblica. Cfr. ad es. l’innovativa declinazione della trasparenza dei conti sotto il profilo anticiclico (sentenza n. 101 del 2018), nel senso che occorre evidenziare le misure con cui viene assicurata la funzione anticiclica delle politiche pubbliche, corrispondente al loro dovere di attenuare le fluttuazioni del mercato, frenando la ripresa o contrastando la depressione, anche mediante il ricorso al credito per finanziare investimenti di interesse generale (in argomento, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 847-84). Cfr. altresì la sentenza n. 18 del 2019 (che censura una fattispecie di dilatazione a 30 anni dei tempi di riequilibrio degli enti locali in pre-dissesto), laddove evoca in relazione agli artt. 81 e 97 Cost. non solo l’equilibrio di bilancio (insieme alla «sana gestione finanziaria» e alla «copertura pluriennale della spesa»), ma addirittura il principio democratico («sotto il profilo dell’elusione del principio di responsabilità nell’esercizio della rappresentanza democratica») e l’«equità intergenerazionale». Si tratta evidentemente di principi impegnativi dal punto di vista teorico e potenzialmente forieri di conseguenze vaste. Resta da comprendere quale sia stato, in queste decisioni, il loro peso effettivo, dato che essi compaiono sempre accanto a parametri più tradizionali (come appunto, ad es., i principi di equilibrio e copertura); e soprattutto quale potrebbe essere il loro ruolo in futuro, specialmente qualora fossero invocati in questioni di carattere meno contabile e più economico (così in particolare l’equità intergenerazionale, la quale suscita i problemi richiamati da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, p. 145 ss., e S. SCIARRA, *Intervento*, in *La Corte costituzionale e l’economia*, cit., 2018, p. 77).

¹³² G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 20.

¹³³ G. RIVOSECCHI, *La decisione di bilancio*, cit., traccia un profilo di questo studioso e uomo delle istituzioni, della sua sensibilità costituzionale e attenzione sia per la crisi, sia per il ruolo indefettibile del Parlamento, soprattutto in termini di istruttoria e controllo.

dell'euro¹³⁴. Tanto più se si fanno entrare in Costituzione concetti di complessa e non univoca declinazione teorica e pratica, quali ciclo economico, equilibrio anticiclico o PIL potenziale¹³⁵. Preoccupato della rigidità e opacità concettuale del FC e del rischio di contaminazione per le basi dell'ordinamento nazionale, De Ioanna è arrivato a sostenere «l'intrinseca illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e, a valle, della legge rinforzata n. 243/2012», sul presupposto che la carta repubblicana sia «intimamente organizzata intorno al criterio della democrazia cognitiva», in cui i canoni economico-contabili hanno funzione previsiva e servono a supportare il processo cognitivo del decisore democratico, senza esautorarlo dal compito di sintetizzare «una volontà collettiva proceduralizzata e cognitivamente fondata»¹³⁶.

In secondo luogo, conviene ricordare la posizione secondo cui ciò che caratterizza la Costituzione italiana in materia economica è la duttilità: l'attenzione e l'apertura – sin dal primo rigo, letteralmente – a questa materia, senza però alcun dogmatismo¹³⁷, senza distinzioni artificiose della sfera economica dalle altre, al contrario con uno stretto e continuo collegamento con gli interessi sociali e le dinamiche politiche¹³⁸. Questo principio fondamentale dovrebbe orientare l'interpretazione e l'applicazione di tutti i contenuti costituzionali, compresi quelli aggiunti dopo il 1948, i quali pur sempre con questa forma repubblicana devono fare i conti. È questo il dato sistematico più importante, con cui anche l'equilibrio di bilancio deve confrontarsi, a maggior ragione dopo avere fatto ingresso direttamente entro il sistema costituzionale.

Siamo arrivati così al confine del tema della giustiziabilità e a contatto con quelli degli interessi sociali e delle istituzioni politiche coinvolte nelle scelte economico-finanziarie.

Si aprono, a questo punto, interrogativi davvero profondi e inquietanti. A livello nazionale ed europeo, cosa è oggi questa «politica», alla quale si è fatto continuo riferimento in queste pagine? Chi decide e come? Quali interessi

¹³⁴ P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2013, p. 396.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 401.

¹³⁶ P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, NS/2015, p. 83-84.

¹³⁷ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 35 ss.

¹³⁸ ID., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1990, p. 375 ss.

ascolta e sintetizza? A quali risponde¹³⁹? Si può anche accettare l'idea¹⁴⁰ che – per la verità non da oggi – il mutamento dei fatti richieda, per governarli, un potere integrato non solo tra i diversi livelli politici, ma anche tra tecnica, economia e politica. E tuttavia quali sono i riferimenti tecnici ed economici appropriati e affidabili? Quanto di politico è vestito impropriamente di panni tecnici ed economici, con il risultato di sottrarlo a una franca dialettica sul conflitto degli interessi retrostanti? Chi e come dovrebbe essere l'arbitro ultimo del conflitto?

Sono interrogativi che eccedono le finalità di questo scritto. Infatti, sono stati suddivisi, nel programma di questa iniziativa, tra un numero elevato di interventi, dedicati in parte all'ambito interno, in parte a quello sovranazionale.

C'è da sperare che la conclusione dei lavori ci avvicini almeno ad alcune delle risposte.

¹³⁹ Con riguardo all'Europa, una risposta provocatoria viene da A. MANGIA, *Sovereignty and Representation, relazione per gli Italian-American Dialogues on Constitutionalism in the 21 Century, Bologna, 10-11 ottobre 2019*, (testo provvisorio consultato per cortesia dell'autore), 2019, il quale (§ 3) indica CCEFP 2019 come esempio dell'attitudine delle istituzioni europee a governare in nome di una conoscenza tecnica (sotto forma di razionalità economica) che vuole presentarsi come programmaticamente neutrale (o neutralizzante) rispetto al conflitto di interessi sottostanti – quasi alla stregua di una nuova cameralistica da *Polizeistaat*.

¹⁴⁰ A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi, in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 130.