



Francesco Bocchini *

La legge n. 21 del 28 febbraio 2021 e l'art. 81 Costituzione: profili costituzionali

SOMMARIO: 1. Programma della ricerca. – 2. Dalla normativa europea relativa al principio dell'equilibrio di bilancio prevista dal Trattato di Maastricht del 1992 al Trattato di stabilità del 2013 (*Fiscal Compact*). – 3. La normativa italiana di attuazione del Trattato di stabilità e l'interpretazione dell'art. 81 Cost. nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionali. – 4. La compatibilità del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del Trattato di stabilità con la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020. – 5. ... e dell'art. 81 Costituzione con la legge 28 febbraio 2021, n. 21. – 6. Riflessioni sistematiche valutative: le nozioni di «tempo finanziario» e di «flessibilità temporale».

1. Programma della ricerca.

La legge 28 febbraio 2021, n. 21 ha dato piena e diretta esecuzione alla decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 che ha deliberato di accettare, con modifiche, la proposta della Commissione europea, nota come *Next Generation Euf*¹. Quest'ultima è ispirata, sostanzialmente, ad una politica economica di *deficit*

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi del Molise.

¹ Per una illuminante ricostruzione sui raccordi fra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati e delle attuali impostazioni della Corte costituzionale convergenti con quelli della Corte comunitaria v. A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*³, Milano, Giuffrè, 2015, 81 ss. Invero il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 310 e 311) pone, sostanzialmente, il divieto di erogare spese correnti oltre le entrate, ricorrendo al debito comune. A sua volta, il *Fiscal Compact* ha posto non solo il principio del pareggio di bilancio, ma, anche, l'obbligo degli Stati dell'Unione di rientrare dal debito formatosi nel corso degli anni. Sta di fatto, però, che, prima, la crisi finanziaria del 2008 e, poi, la crisi economica e finanziaria seguita alla pandemia da Covid-19, hanno indotto il Consiglio europeo, da un lato, ad andare oltre le politiche di *deficit spending* di ascendenza keynesiana, con la conseguenza che non solo è stato abbandonato il principio del pareggio di bilancio per l'Unione europea e per gli Stati membri, ma la stessa Unione europea ha fatto ricorso nel mercato dei capitali ad un indebitamento senza precedenti e, dall'altro lato, a valle, sono stati posti in essere prestiti e sovvenzioni a favore degli Stati membri, autorizzando, implicitamente, gli stessi Stati ad abbandonare la politica del pareggio di bilancio con obbligo di restituzione, entro il 2058, data finale di scadenza dei bond europei emessi con la garanzia di tutti gli Stati membri¹. In relazione a tale dilatazione del debito dell'Unione europea e degli Stati membri, del tutto, nuova nella storia dell'Unione, il Consiglio europeo, con la decisione n. 2053/2020, ha chiarito che occorre fare fronte con le risorse proprie degli Stati membri, oltre che con le risorse ricavabili dal bilancio dell'Unione europea non più annuale, ma pluriennale (2021-2027), a tale indebitamento. Tale evoluzione del quadro istituzionale ha indotto la dottrina (A. CERRI, *La crisi economica e le prospettive europee*, in *Nomos*, 2-2014, 2) a prospettare il problema «se i nuovi vincoli 'pattizi' o, pur illuminate regole giurisprudenziali dettate dall'Unione europea, possono davvero sostituire il timone che guida verso il benessere comune», tenendo conto che i vincoli europei sono nati in un contesto diverso da quello attuale e questa circostanza ne riduce il valore normativo.

spending di ascendenza keynesiana, con la conseguente «sospensione», di fatto, dell'applicazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (in seguito, *Fiscal Compact*) per gli anni 2021 e 2022. Pertanto, a prima vista, la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 ed il *Fiscal Compact* sembrano andare in direzione opposta, mostrando una discordanza, almeno apparente, tra una politica di bilancio ispirata all'austerità ed una politica di bilancio di *deficit spending* che, viceversa, consente un massiccio ricorso alla spesa non bilanciata dalle entrate e, quindi, all'indebitamento comune, a monte da parte dell'Unione europea, e, a valle, da parte degli Stati membri, ben oltre le soglie del *Fiscal Compact*, che imponeva il principio imperativo dell'equilibrio di bilancio².

Il lavoro ha ad oggetto l'esame di questo complesso quadro normativo che si è andato evolvendo nel tempo, al fine di verificare se sia possibile armonizzare vuoi la normativa comunitaria previgente con la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 e vuoi la legge n. 21 del 28 febbraio 2021, con la quale l'Italia ha attuato la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020, con l'art. 81 Cost. che, come detto, ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio, in attuazione del *Fiscal Compact*³.

2. Dalla normativa europea relativa al principio dell'equilibrio di bilancio prevista dal Trattato di Maastricht del 1992 al Trattato di stabilità del 2013 (*Fiscal Compact*).

Il lavoro muove dall'esame della normativa europea, tenendo conto della sua evoluzione storica. Tale rappresentazione diacronica sembra preferibile rispetto a quella sincronica che isola le singole norme dal processo storico della loro evoluzione e che si esaurisce nell'osservazione statica del singolo fotogramma normativo, che, se avulso dall'esperienza giuridica storica, è privo di capacità segnaletica della complessiva normativa come sviluppatasi nel tempo⁴.

² F. LANCHESTER, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, XXII ss., ha, acutamente, osservato che la persistente scissione tra federalismo come tecnica del rapporto tra centro e periferia sulla base dei principi di competenza e di sussidiarietà, da un lato, e, di legittimità democratica, dall'altro, indebolisce, però, in maniera pericolosa la legittimazione complessiva dei singoli sistemi politico-costituzionali e della stessa costruzione europea e dei ceti politici che agiscono all'interno delle varie arene. L'autore osserva che Parlamenti e governi nazionali non decidono più perché non possiedono elementi costitutivi della *sovranità* tradizionale, sebbene la legittimità e la legittimazione si allocchino, ancora, a livello nazionale. Ne viene fuori un affievolimento obiettivo del politico e una destrutturazione delle decisioni in cui il modello europeo di Stato sociale risulta sotto scacco a causa del processo di globalizzazione.

³ Per una ampia ricostruzione dell'inquadramento delle dinamiche economiche nella direzione costituzionalmente rilevante della tutela dei diritti della persona e della garanzia dell'uguaglianza v. P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006, 154 ss. che ha osservato che lo sviluppo dinamico dei diritti, imposto dalla complessità dei fini fondamentali che orienta gli assetti dello Stato costituzionale contemporaneo, ha comportato la «stratificazione» di molteplici significati (K. Hesse) e l'ampliamento delle «funzioni» dei diritti (N. Luhmann); ID., *Diritti di libertà e mercato nella «costituzione europea»*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 139 ss.

⁴ Per una illuminante ricostruzione sui fattori di unità e di frammentazione in Europa tra economia e cultura e sulla fine della sovranità statale ed il trionfo della democrazia universale v. S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *Federalismi*, 22-2015, 4 ss. che ha osservato che il superamento della crisi del processo di integrazione europea e la costruzione dell'Europa unita saranno un obiettivo mancato fino a quando si darà credito a un solo rigido approccio di teoria economica.

Partendo, quindi, dall'esame normativa comunitaria, la prima enunciazione del principio di equilibrio di bilancio risale al Trattato di Maastricht del 1992 e l'evoluzione successiva della normativa può essere, meglio, compresa se viene, a sua volta, divisa in due periodi⁵.

Il primo periodo va dal Trattato di Maastricht del 1992 al 2013, anno nel quale è entrato in vigore il *Fiscal Compact*, mentre il secondo periodo decorre dal 2013 sino alla decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 attuata in Italia con la legge 28 febbraio 2021, n. 21.

Venendo alla rappresentazione del primo periodo, il Trattato di Maastricht del 1992 prevedeva il rispetto da parte degli Stati membri di due regole fondamentali recanti i seguenti limiti quantitativi ai bilanci degli Stati membri: a) un rapporto di deficit annuale netto rispetto al Pil che deve essere inferiore al 3 per cento; b) un indebitamento generale degli Stati membri che deve essere inferiore al 60 per cento del Pil nazionale.

A distanza di cinque anni dal Trattato di Maastricht, è stato concluso nel 1997 il Patto di stabilità e crescita che statuisce il principale fondamento giuridico della regolamentazione delle politiche di bilancio, vincolando gli Stati aderenti all'adozione di discipline e politiche di bilancio più stringenti per rafforzare, nel suo complesso, la stabilità finanziaria dei singoli Paesi e dell'Unione europea.

Tale Patto ha avuto l'obiettivo di rendere sempre più credibile lo sforzo di risanamento dei debiti sovrani e di mantenere sostenibili nel medio e nel lungo periodo le finanze pubbliche. Invero la partecipazione all'unione monetaria avrebbe dovuto contenere i costi di indebitamento e la fissazione dei limiti in caso di disavanzi eccessivi per i singoli Stati membri in modo da non compromettere la stabilità della moneta Euro. L'accordo prevedeva, quindi, limiti al deficit entro un massimale del 3% del prodotto interno lordo e all'indebitamento sul Pil che doveva rimanere nel limite del 60%, anche se questi limiti non erano vincolanti.

Questa normativa iniziale del 1997 viene nel 2005, meglio specificata e razionalizzata⁶. In particolare, entra, nell'ordinamento europeo, con i Regolamenti nn. 1055 e 1056 del 2005, in materia di sorveglianza e di orientamento, la nozione di saldo strutturale di bilancio⁷.

Al tempo stesso viene introdotto l'ulteriore parametro dell'obiettivo di medio-termine che varia da Paese a Paese e che corrisponde ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del Pil stabilito dal Trattato volto ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche in un arco di tempo non più annuale, ma pluriennale. In concreto, in base alle regole definite nei ricordati regolamenti europei, gli Stati membri devono registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'obiettivo di medio-termine o in rapida convergenza ad esso (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di Pil). L'annualità dell'esercizio cede il passo all'obiettivo di medio-termine, entro il quale l'equilibrio di bilancio deve realizzarsi.

⁵ Per una efficace analisi delle nozioni di Stato di diritto, democrazia e diritti fondamentali accolte nei Trattati comunitari v. S. STAMMATI, *Stato di diritto e principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato europea*, in *Rassegna parlamentare*, 1-2005, 2 ss. Per una acuta analisi della teoria costituzionale italiana v. S. LA RICCIA, *Riflessioni sulla storia costituzionale italiana*, in *Nova juris interpretatio in hodierna gentium*, *Quaderno*, 1-2008, pp. 73 ss.

⁶ Regolamenti (CE) nn. 1055 e 1056 del 2005.

⁷ La nozione di saldo strutturale di bilancio viene definita come il saldo di bilancio pubblico calcolato al netto degli effetti del ciclo economico (o componente ciclica) e delle misure temporanee.

Intanto, anche, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in data 13 dicembre 2007, viene modificato a Lisbona ed il nuovo testo entra in vigore il 1 dicembre 2009.

Nel Trattato di Lisbona la regolamentazione delle politiche di bilancio trova fondamento sia nell'articolo 121, che disciplina la sorveglianza da parte dell'Unione delle posizioni di bilancio degli Stati membri e il coordinamento delle politiche economiche, sia nell'articolo 126 che disciplina l'accelerazione della procedura per i disavanzi eccessivi, attraverso il c.d. braccio preventivo (*preventive arm*)⁸ e il c.d. braccio correttivo (*corrective arm*)⁹.

Ma, a distanza di quattro anni, la normativa cambia ancora. Il 25 marzo 2011 è approvato il c.d. Patto *Euro Plus*, sottoscritto da 23 Paesi dell'Unione europea (i 17 che hanno adottato l'euro oltre a Bulgaria, Danimarca, Estonia, Lettonia, Polonia e Romania), a margine del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, avente ad oggetto l'individuazione dei punti essenziali per promuovere la competitività della zona euro.

L'obiettivo di tale Patto è il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati partecipanti e la loro convergenza verso più elevati livelli di competitività. Le disposizioni contenute nell'accordo, aventi natura programmatica, vincolano gli Stati ad introdurre, nei rispettivi ordinamenti nazionali, le regole di bilancio nel quadro dei principi indicati da tale Patto. In concreto, «gli Stati membri partecipanti al Patto si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita. Si prevede, inoltre, che gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, a condizione che questo strumento abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio, Costituzione o normativa quadro)¹⁰. Si prevede, altresì, che l'esatta forma della ricordata regolazione sia decisa da ciascun Paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di 'freno all'indebitamento', regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma a condizione che garantisca la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».

⁸ La procedura di allarme preventivo (il c.d. braccio preventivo o procedura di *early warning*) è prevista dal Regolamento CE, n. 1466/1997 e si concreta nella richiesta da parte del Consiglio allo Stato membro di adottare le misure necessarie per evitare che il disavanzo diventi eccessivo, ai sensi dell'art. 121, commi 3-4, Trattato, dovuto ad una deviazione significativa dal percorso di riavvicinamento all'obiettivo di medio-termine. La Commissione rivolge allo Stato membro l'avvertimento previsto dall'art. 121 Trattato. Successivamente, il Consiglio adotta una raccomandazione in cui sono indicati gli interventi che lo Stato dovrà effettuare nei successivi cinque mesi che sono ridotti a tre mesi se la situazione è, particolarmente, seria. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci da parte dello Stato.

⁹ La procedura correttiva (il c.d. braccio correttivo) si verifica nel caso in cui vi sia uno scostamento rispetto all'obiettivo di medio-termine che rappresenti un grave inadempimento degli obblighi relativi alla politica di bilancio. In tal caso, si avvia la procedura correttiva per i disavanzi eccessivi, prevista dal Regolamento CE n. 1467/1997, così come modificato dal Regolamento UE n. 1177/2011, in base alla quale il Consiglio stabilisce, ex art. 126 Trattato sul funzionamento, l'esistenza di un disavanzo eccessivo. Lo Stato sottoposto a tale procedura invia al Consiglio ed alla Commissione un «programma di partenariato economico» previsto dal Regolamento UE n. 473/2013, in cui indica gli interventi e le riforme strutturali da attuare per correggere il disavanzo, sul quale le istituzioni adottano un parere. Inoltre lo Stato deve adottare un «piano di azione correttivo», in base al Regolamento UE, n. 1176/2011 e deve fornire, su richiesta della Commissione, informazioni aggiuntive sullo stato della propria economia. Nell'ipotesi nella quale lo Stato non ottemperi alle raccomandazioni del Consiglio ed il disavanzo persista, in base al Regolamento UE, n. 1173/2011, le istituzioni possono adottare sanzioni amministrative, quali la conversione di un deposito infruttifero in infruttifero, la costituzione di un deposito infruttifero, ovvero, l'irrogazione di una ammenda.

¹⁰ Per una efficiente ricostruzione dei rapporti tra Costituzione e democrazia v. A. A. CERVATI, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfida pubblica e di interessi privati*, in *Aperta contrada*, 2012, 14 ss.

L'evoluzione normativa, sin qui descritta, consente di affermare che, al di là del possibile deficit annuale di bilancio, il debito complessivo del bilancio di ogni Stato deve essere «sostenibile», quanto meno, nel «medio-termine». E ciò perché la necessità di mantenere le finanze pubbliche sane, sostenibili ed evitare disavanzi pubblici eccessivi è per i governi di fondamentale importanza per salvaguardare la stabilità dell'euro. Invero, una finanza sostenibile, quanto meno nel medio e lungo periodo, è una preconditione essenziale per assicurare un contesto finanziario sano, solido e stabile nel lungo periodo, come tale atto a supportare la fiducia degli investitori e degli operatori economici per il rafforzamento della crescita economica dell'Unione e per la competitività del mercato europeo.

Ma a distanza di sei mesi l'Europa torna a legiferare. In data 13 dicembre 2011 entra in vigore il c.d. *Six Pack*¹¹ che integra e modifica, ancora, l'originario Patto di stabilità e crescita del 1997.

L'obiettivo di tali misure è il rafforzamento del coordinamento economico e di bilancio dell'Unione europea e, in particolare, dell'area euro. Il *Six Pack* si compone di cinque regolamenti e di una direttiva. Due regolamenti del *Six Pack* sono destinati ai soli Paesi dell'area euro, mentre gli altri tre regolamenti e la direttiva riguardano tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Tali atti introducono un complesso di regole più penetranti, prevedendo, altresì, un sistema di sorveglianza e vigilanza economico-finanziaria. Essi mirano a rendere più efficace la disciplina del Patto di stabilità e crescita, rafforzandone la parte preventiva e, specialmente, quella correttiva¹².

L'Unione vuole, così, fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto della politica di bilancio «prudente», la cui funzione è agevolare il percorso di convergenza verso il rispetto dell'obiettivo di medio termine. A tal fine, si dettano regole per rafforzare ed agevolare il rispetto dell'obiettivo di medio-termine, fissando un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica.

Passa un anno circa e il 2 febbraio 2012 è sottoscritto da 17 Paesi dell'eurozona (a cui si sono aggiunti la Lettonia, il 1° gennaio 2014 e la Lituania, il 1° gennaio 2015) il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, ratificato con la legge 23 luglio 2012, n. 116, ed entrato in vigore l'8 ottobre 2012. Il suo obiettivo è quello di mobilitare risorse finanziarie e concedere, a precise condizioni, un sostegno alla stabilità finanziaria dei Paesi membri contraenti, che, pur avendo un debito pubblico sostenibile, trovino temporanee difficoltà a finanziarsi sul mercato. Tale strumento mira a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella degli Stati membri. Il sostegno finanziario è condizionato dalla natura dello strumento adottato che assume, nel caso dei prestiti, la forma di un programma di aggiustamento

¹¹ Il *Six Pack* è composto dai Regolamenti nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177/2011 e dalla direttiva n. 2011/85/UE.

¹² G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2011, 38 ss. osserva che i vincoli di bilancio per gli Stati membri si fondano, a differenza del passato su un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, rileva il rafforzato sistema dei controlli preventivi, che si espleta con scadenze temporali precise (il c.d. semestre europea) e attiene non solo alle finanze pubbliche ma, anche, ai principali indicatori macro-economici. Ciò dovrebbe consentire la tempestiva individuazione di scostamenti rispetto agli impegni dei singoli Stati in tema di riforme strutturali e di riduzione del *deficit* e del debito. L'applicabilità di sanzioni, nel caso del mancato rispetto degli impegni in discorso, conferisce agli stessi impegni natura giuridica vincolate. In secondo luogo, a differenza del passato nel quale ogni decisione in ordine all'esistenza del disavanzo eccessivo, ai tempi e ai modi per porvi rimedio e, in difetto, alla scelta delle sanzioni da applicare spettava al Consiglio, organo politico, con il Trattato di Lisbona e le successive normative ogni decisione è adottata dalla Commissione e il Consiglio può solo opporsi sempre che si formi al suo interno una maggioranza qualificata in senso contrario.

macroeconomico, specificato in un apposito *memorandum* mentre esso è meno stringente nel caso della concessione di linee di credito ai Paesi in condizioni economiche e finanziarie, fondamentalmente, sane ma colpiti da avversi *shock* economici.

A distanza di venti anni dal Trattato di Maastricht, durante i quali la normativa europea, come si è detto, è cambiata, più volte, divenendo, sempre più severa sulla carta, l'Unione europea, su iniziativa della Germania, arriva alla conclusione che l'austerità nelle politiche di bilancio degli Stati membri non è sufficiente a garantire la stabilità della moneta unica, ma occorre una disciplina più stringente con riguardo sia al deficit annuale dei bilanci statali, sia al rientro dell'indebitamento globale maturato in tutto il ventennio (1992-2012), a dispetto di una normativa sempre più severa.

In questa prospettiva di crescente ed astratta severità normativa il 2 marzo 2012 viene sottoscritto il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), entrato in vigore il 1 gennaio 2013 e ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Inizia, così, quello che abbiamo definito il secondo periodo della normativa di austerità. Tale periodo si caratterizza per la presenza di due elementi distintivi: da un lato, sono conferiti maggiori poteri alle istituzioni europee¹³ e, dall'altro, è prevista l'applicazione automatica delle sanzioni¹⁴.

Nel 2012 l'Italia, dopo aver ratificato il *Fiscal Compact*, attraverso la legge 23 luglio 2012, n. 114, costituzionalizza il principio dell'equilibrio di bilancio mediante l'approvazione della legge rafforzata del 24 dicembre 2012, n. 243. L'art. 81, comma 1, Cost. prevede, infatti, che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (art. 81, comma 1, Cost.). Ma il nuovo testo dell'art. 81, comma 2, Cost. prevede che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli

¹³ Invero il *Fiscal Compact* contiene una serie di regole chiamate «regole d'oro» che sono vincolanti nell'Unione europea con la scopo di garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio. Invero l'obiettivo è di garantire un controllo sulla politica di bilancio al fine di coordinare le decisioni riguardanti la spesa pubblica di competenza dei singoli governi nazionali. In tale prospettiva il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, a livello europeo, è considerato una precondizione del completamento del processo di integrazione europea e la necessaria strada per superare la crisi del debito sovrano. Pertanto l'unione di bilancio potrebbe essere, accanto all'unione economica e monetaria, un elemento fondamentale per una maggiore integrazione economica. In particolare, il *Fiscal Compact* si propone di: a) impegnarsi ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, con norme costituzionali o di rango equivalente, la «regola aurea» per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo e qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la misura del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno per la parte eccedente tale misura. Il ritmo di riduzione, tuttavia, dovrà tener conto di alcuni fattori rilevanti, quali la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il livello di indebitamento del settore privato; b) impegnarsi a coordinare, meglio, la collocazione dei titoli di debito pubblico, riferendo, preventivamente, alla Commissione e al Consiglio sui piani di emissione dei titoli di debito; c) considerare un'altra parte contraente inadempiente nel caso di violazione degli obblighi stabiliti dal patto di bilancio e, quindi, consentire alla medesima parte di adire la Corte di giustizia dell'UE, anche, in assenza di un rapporto di valutazione della Commissione europea; d) ricorrere, ad opera delle parti contraenti, alle cooperazioni rafforzate nei settori che sono essenziali per il buon funzionamento dell'eurozona, senza recare alcun pregiudizio al mercato interno; e) determinare congiuntamente, da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali delle parti contraenti, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al TFUE, l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del Parlamento europeo, al fine di dibattere le questioni connesse all'ordinamento delle politiche economiche.

¹⁴ La letteratura è ampia. V. C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *gruppodipisa*, 1 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2011, 205 ss. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto Pubblico*, 1-2014, 45 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1-2014, 52 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, *Il Filangieri, Quaderno*, 2011, 24 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1-2014, 2 SS.

effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Tuttavia, ancora una volta, a Bruxelles non c'è pace tra gli ulivi! E, così, nel 2013 l'Unione europea torna a legiferare.

In data 27 maggio 2013 entra in vigore il *Two Pack*¹⁵ che, attraverso due regolamenti, rafforza la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria. E tale monitoraggio prevede, altresì, la valutazione dei progetti di bilancio per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri dell'eurozona. Il *Two Pack* si articola in due proposte di regolamento enunciate in una Comunicazione della Commissione europea del 23 novembre 2011 aventi ad oggetto le misure che comprendono, da un lato, meccanismi di sorveglianza più stringenti degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà, in relazione alla loro stabilità finanziaria nella zona euro, e, dall'altro lato, disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi. Tali proposte relative ai soli Stati della zona euro si fondano sull'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Pertanto vengono rafforzate, ulteriormente, l'integrazione e la convergenza economica fra gli Stati membri della zona euro.

In conclusione, l'evoluzione del quadro normativo qui descritto nei suoi tratti essenziali rende evidente che il principio guida europeo è rappresentato dalle cc.dd. «finanze pubbliche sane» (*Sound fiscal policy*) in attuazione dell'articolo 119, par. 3, del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea. Tale nozione prescrive l'andamento delle finanze pubbliche sia nel breve periodo (*stabilità* della politica di bilancio) sia nel lungo periodo (*sostenibilità* della politica di bilancio). Invero, nel breve periodo, le finanze pubbliche *stabili* sono caratterizzate dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di far fronte con le proprie «entrate» alle proprie spese. Nel lungo periodo le finanze pubbliche *sostenibili* richiedono il rispetto del vincolo di bilancio, quanto meno, in un arco temporale medio-lungo. E una deviazione dai principi di stabilità e di sostenibilità può rendere il contesto macroeconomico di un Paese instabile, influenzando negativamente sulle stesse prospettive di crescita economica e sull'inflazione del Paese e sulla stabilità della stessa moneta (euro). Questa politica di bilancio si giustifica in un contesto di unione monetaria. Una sola moneta significa che l'indebitamento eccessivo di uno Stato incide negativamente sul valore della moneta in modo da danneggiare gli Stati «virtuosi».

L'illustrazione fin qui svolta dell'evoluzione della normativa dell'Unione dal Trattato di Maastricht al *Fiscal compact* si giustifica con la necessità di rendere evidente che la politica di austerità dell'Unione è durata, sulla carta, circa un trentennio dal 1992 al 2020. Ma occorre, ora, verificare come tale rigidità normativa si sia tradotta nell'ordinamento italiano.

¹⁵ Regolamenti nn. 472 e 473/2013. Sull'inquadramento della *governance* economica europea v. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Rivista AIC*, 2-2013, 2 ss; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1-2012, 9 ss.

3. La normativa italiana di attuazione del Trattato di stabilità e l'interpretazione dell'art. 81 Cost. nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionali e nella prassi legislativa.

Viene, ora, all'esame la normativa nazionale di attuazione del *Fiscal Compact*.

La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio da parte dell'Italia è stata attuata con la legge costituzionale n. 1 del 2012¹⁶ che ha modificato il testo originario dell'art. 81 Cost. e, poi, con la legge rafforzata 24 dicembre 2012, n. 243, che ha dato attuazione al nuovo testo dell'art. 81 Cost., suscitando un articolato dibattito dottrinario.

Sembra possibile ricostruire, sul piano sistematico, quattro orientamenti della dottrina: a) un primo orientamento evidenzia il carattere flessibile che la nuova disciplina di bilancio conserverebbe, tenendo conto «delle fasi avverse del ciclo» ed, in ogni caso, garantendo il finanziamento delle prestazioni essenziali, a tutela dei diritti fondamentali; b) un secondo orientamento più rigoroso tende a interpretare l'espressione «equilibrio di bilancio» contenuta nell'art. 81 Cost. come «pareggio di bilancio»; c) un terzo orientamento «fiscalista» (nel linguaggio del diritto comunitario «politica fiscale» sta per «politica di bilancio») ritiene sussista una «supremazia» dell'art. 81 Cost. nei confronti degli altri principi costituzionali onde i livelli essenziali delle prestazioni garantirebbero diritti sociali, ma condizionatamente al pareggio di bilancio; d) un quarto orientamento ritiene che il principio del pareggio del bilancio debba essere fondato costituzionalmente non su vincoli procedurali, ma su rigide regole numeriche. Pertanto il disavanzo non può superare il 3% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e l'indebitamento pubblico non può superare il 60% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato che precluderebbero al legislatore la scelta di politiche economiche di *deficit spending*, a carattere keynesiano.

Il primo orientamento¹⁷ osserva che il tratto tipico del novellato art. 81 Cost. è la sua flessibilità¹⁸. Infatti il carattere duttile e dinamico della nuova disciplina di bilancio traspare sia

¹⁶ La letteratura è ampia. V., in particolare, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1-2012, 108 ss.; P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitive di difficile composizione*, in *Astrid Rassegna*, 7-2015 8 ss.; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi*, 10-2012, 3 ss.; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3-2012, 2 ss.

¹⁷ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Relazione al Convegno «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012»*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, 18 ss.; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 3-2013, 34 ss.

¹⁸ L'espressione è di N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *Istituto Bruno Leoni*, 107-2011, 2. L'autore osserva che si tratterebbe di un'espressione «meno precisa e meno vincolante» rispetto a quella di «pareggio di bilancio», che cela da evidente intenzione del nuovo legislatore costituzionale di consentire una «flessibilità» nella gestione della finanza pubblica che, altrimenti, sarebbe stata preclusa. La successiva adozione della l. n.243/2012 sembrerebbe, poi, nel dare attuazione al nuovo art. 81 Cost., aver sgombrato il campo da taluni dubbi interpretativi individuando, quantomeno, una prima definizione, pur flessibile, di «equilibrio» di bilancio. V. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2012, 2 ss.; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 2-2012, 2 ss.; M. BERGO, *Pareggio di bilancio «all'italiana». Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, 6-2013, 8 ss.; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, 520 ss.; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3-2012, 10 ss.; ID., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2013, 12.

dalla disposizione del comma 1 dell'art. 81 Cost., secondo cui lo Stato assicura l'equilibrio di bilancio tenendo conto delle fasi del ciclo economico, sia dalla disposizione del comma 2 dell'art. 81 Cost. che consente il ricorso all'indebitamento in considerazione degli effetti del ciclo ed al verificarsi di eventi eccezionali.

Tali margini di flessibilità si fonderebbero su tre argomenti.

In primo luogo¹⁹, il testo definitivo delle legge costituzionale si discosta molto da alcune delle prime ipotesi di revisione dell'art. 81 Cost. che prendevano le mosse da una concezione molto più rigida del «pareggio» (e non dello «equilibrio») di bilancio²⁰.

In secondo luogo, le più significative previsioni della l. cost. n. 1/2012, contenute nel comma 1 dell'art. 81 Cost. secondo il quale «l'equilibrio tra le entrate e le spese» del bilancio statale è assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» e nel comma 2 dell'art. 81 secondo il quale l'indebitamento è consentito «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico», appaiono ulteriori indici di flessibilità. Invero la prima previsione normativa comporta che le esigenze di equilibrio di bilancio siano diverse nella fase della recessione e nella fase espansiva dell'economia. Pertanto possono essere reperite, anche sul mercato finanziario, le risorse eventualmente necessarie per le politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva. La seconda previsione comporta, a sua volta, che l'indebitamento è consentito non solo per fronteggiare le circostanze eccezionali, ma anche per moderare gli effetti del ciclo economico.

Il terzo argomento si collega all'orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla nota sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966, secondo la quale «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa che deve essere contrassegnata non più dall'automatico pareggio di bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa»²¹. Questo orientamento si ispira ad una concezione «dinamica» e «flessibile» del bilancio che tiene conto di politiche anticicliche. Ne consegue, sul piano della legittimità costituzionale, una sostanziale flessibilità del quadro concettuale e prescrittivo che consente alla nuova disciplina del bilancio di conservare l'originaria duttilità²².

¹⁹ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 17 ss.

²⁰ Vedi, oltre al disegno di legge governativo (A.C. n. 4620, Berlusconi e altri), ad esempio, p.d.l. cost. AC n. 4526, XVI legislatura, a firma Beltrandi e altri; p.d.l.c. AC 4594, XVI legislatura, a firma Merloni e altri, p.d.l. cost. AC 4596, XVI legislatura, a firma Lanzillotta e altri.

²¹ V., sul punto, Corte costituzionale del 25 ottobre 2013, n. 250 che ha affermato che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria, «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche». Vi è, così, per la Corte costituzionale del 6 dicembre 2017, n. 247 un impiego delle risorse pubbliche in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità volto a garantire «l'equilibrio tendenziale del bilancio». La Consulta, partendo da queste premesse, ha ritenuto, così, che nell'art. 81 Cost. vi possa essere un principio di anticiclicità del bilancio in quanto l'art. 81 Cost. consente l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico al fine di assicurare le risorse accertate e disponibili per gli investimenti (Corte costituzionale del 23 maggio 2018, n. 101; Corte costituzionale del 25 marzo 2018, n. 61).

²² Sulla scissione del nesso potere-funzione con la conseguente impossibilità di ricondurre la classificazione materiale delle funzioni a quella formale degli atti v. F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, 478 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 17-1967, 690 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 150 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, 707; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza*

Venendo al secondo orientamento²³ esso auspica un'applicazione più rigorosa dell'art. 81 Cost., ritenendo che la locuzione «equilibrio di bilancio» avrebbe dovuto essere sostituita con la nozione di «pareggio di bilancio» perché la precedente versione dell'art. 81 Cost. non era stata capace di arginare la crescita incontrollata della spesa pubblica e del debito. Infatti le politiche dei governi e le stesse interpretazioni della Corte costituzionale non erano state in grado di frenare l'aumento della spesa pubblica e del debito²⁴. Questo orientamento conclude che il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio si è talmente «scolorito» rispetto alle intenzioni inizialmente dichiarate che è sparito dal testo finale dell'art. 81 Cost. ogni riferimento all'*enforcement* quando vi sia una violazione delle nuove regole.

Il terzo orientamento²⁵ affronta il problema in una diversa prospettiva e, cioè, nell'ottica della tutela dei più deboli, ponendo in evidenza la correlazione strutturale tra pareggio di bilancio e Stato costituzionale, a tutela dei diritti umani fondamentali, che, pur comportando una rilevante spesa pubblica, non possono essere sacrificati per motivi finanziari. Pertanto si osserva che il pareggio di bilancio, con le connesse regole sul controllo dei disavanzi e sulla riduzione dell'indebitamento, può considerarsi espressione di esigenze coesenziali allo Stato costituzionale, proprio perché coerenti con l'idea stessa di «Costituzione» come patto politico intorno a un nucleo di valori e di «diritti a prestazione» fondamentali destinato ad essere attuati nel tempo²⁶.

Il quarto orientamento²⁷ rinviene nella riforma dell'art. 81 Cost. una vera e propria «messa al bando» delle politiche di tipo keynesiano determinando una rottura con il fondamento socialdemocratico della Costituzione. Si osserva che tali politiche sono «scardinate» attraverso limitazioni fattuali e procedurali imposte dal nuovo impianto costituzionale snaturando e rendendo impraticabile, di fatto, l'indebitamento nella sua autentica declinazione keynesiana ovvero quale intervento pubblico di stimolo dell'economia deciso con libera discrezionalità nell'ambito di politiche fiscali espansive²⁸ caratterizzate da un sistema di spesa pubblica non coperto da corrispondenti entrate pubbliche.

della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, 124; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 37 ss.

²³ N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, cit., 2; G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la «legge finanziaria». Sistemica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 4-2008, 8 ss;

²⁴ A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3-2011, 1 ss. osserva che la nostra Costituzione nell'affermare, all'art. 81, il principio dell'annualità nei bilanci e dei consuntivi approvati dalle Camere, dispone che con «la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». L'autore osserva, acutamente, che la Corte costituzionale, nell'interpretazione di questa disposizione costituzionale, pur negando che essa costituzionalizzi il principio del pareggio di bilancio, ha, ripetutamente, sottolineato che la norma costituzionale in questione esprime il principio del tendenziale equilibrio finanziario del bilancio dello Stato. Il che significa che, mentre l'obbligo di «copertura» va osservato nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, lo stesso rigore non sarebbe richiesto, per la Consulta, per gli esercizi futuri.

²⁵ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 8 ss.

²⁶ Per un'efficace analisi della «durezza normativa» della Costituzione democratica in relazione ai vincoli europei v. A. D'ANDREA, *La svolta costituzionale dell'Italia: dall'approdo democratico alla difficoltà del presente*, in *Consulta online*, 13 marzo 2020, 11.

²⁷ O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Stato costituzionale*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 1-2016, 8 ss; ID, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in A. RUGGERI, (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, 558 ss.

²⁸ O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, Jovene, 402 ss.

In particolare, si è osservato²⁹ che la revisione dell'art. 81 Cost. determina un radicale mutamento nella forma di Stato per i significativi riflessi che la scelta di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio determina nei confronti del sistema delle autonomie regionali e locali e rispetto alla garanzia affievolita dei diritti fondamentali. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio viene assunta quale «strumentale occasione» per modificare a regime la forma di Stato, ponendo le premesse giuridiche per il superamento, di fatto, dell'impianto sociale della c.d. «economia oggi sociale di mercato».

Non è agevole individuare un'opinione dominante, ma sembra prevalere l'orientamento favorevole ad una lettura «flessibile» dell'art. 81 Cost. che tende a temperare il principio del pareggio del bilancio valorizzando il più liberale principio di equilibrio di bilancio che lascia maggiore spazio a politiche espansive.

Questa evoluzione in senso sociale della dottrina è avvalorata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Invero la Consulta aveva, già, osservato nella sentenza n. 1 del 1966 che l'obbligo della «copertura» va osservato «nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato». Infatti «una puntualità rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri. Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità». E la Consulta tende a rispettare questa discrezionalità del Governo «in relazione alla situazione economica e al programma di sviluppo del Paese, sui quali la Corte potrà portare il suo esame ma nei limiti della sua competenza».

Tale orientamento è confermato dalla sentenza della Consulta n. 384 del 1991 che riconosce che l'obbligo della copertura deve essere osservato «nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato».

La natura «dinamica» del principio dell'equilibrio di bilancio³⁰, già individuata dalla Consulta nelle sentenze richiamate, è stata, poi, precisata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 250 del 2013 che ha osservato che il principio dell'equilibrio di bilancio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio».

In questa sentenza n. 250/2013 la Consulta ha chiarito che «il principio dell'equilibrio del bilancio ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi –attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie– alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione».

²⁹ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2-2012, 3 ss.

³⁰ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit, 22 ss.; G. RIVISECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3-2020, 25 ss.

Da ultimo, questa visione dinamica del principio di equilibrio di bilancio è confermata nella sentenza n. 4 del 2020. In questa sentenza la Consulta osserva che «un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in *subiecta materia* consente di chiarire che: a) l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati.; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)».

In conclusione la Consulta osserva che «tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del 'tempo finanziario' che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento». In buona sintesi la Consulta ritiene che «il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate» (sentenza n. 18 del 2019)³¹.

³¹ La Corte costituzionale nella sentenza del 20 luglio 2020, n. 152 conferma questo orientamento «dinamico» chiarendo che «le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008)». Ed, in particolare, osserva che «la maggior spesa a carico dello Stato, che la presente pronuncia comporta, non si risolve – come in tesi dell'INPS – in «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona. Ciò, in linea di principio e sia pur con più attenuata declinazione, è riconosciuto, anche, dall'Avvocatura generale dello Stato, che ritiene «condivisibile l'affermazione secondo cui il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli

L'esame della dottrina e della giurisprudenza consente di affermare che, sul piano dell'interpretazione, è prevalso un orientamento molto liberale e, per utilizzare un'espressione della Consulta, «un'interpretazione dinamica» del principio dell'equilibrio del bilancio.

4. La compatibilità del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del Trattato di stabilità con la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020.

Occorre, ora, verificare come l'Unione europea e gli Stati membri abbiano fronteggiato la pandemia da Covid-19, in presenza di un quadro normativo e dell'Unione europea e dei singoli Stati nazionali, incentrato su una politica economica contraria ad ogni manovra di *deficit spending*³².

Partiamo dall'esame delle motivazioni ufficiali contenute nella decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 che rappresenta la nuova normativa relativa alla politica di bilancio dell'Unione e degli Stati nazionali. Tali motivazioni si collegano alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 che aveva, a sua volta, approvato il piano c.d. *Next Generation EU* e le linee di fondo per la negoziazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 rivedendo, senza stravolgerle, le proposte formulate dalla Commissione europea.

Un esame attento dei trenta Considerando che precedono la decisione del Consiglio europeo n. 2053/2020 conduce all'enucleazione di due osservazioni.

La prima osservazione è che il Consiglio europeo non si pone come prioritario il problema del rispetto del principio del pareggio di bilancio e dell'Unione e degli Stati membri previsto dalla normativa dettata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal *Fiscal Compact* che non trovano neanche menzione nella motivazione della decisione.

La seconda osservazione è che il Consiglio europeo si pone, però, il problema che relativo all'ammontare delle risorse con le quali l'Unione europea può finanziare il Piano del *Next Generation EU*, così, ambizioso e gravoso per le finanze dell'Unione.

Di qui una duplice scelta. La prima scelta, che appare nei primi quindici Considerando, è la presa d'atto che le risorse finanziarie dell'Unione non consentono né prestiti, né sovvenzioni agli Stati membri, né «politiche» economiche ambiziose (cfr. Considerando nn. 1 e 4) «ferma restando la necessità dell'Unione di una rigorosa disciplina di bilancio». Ma una «rigorosa politica di bilancio» presuppone, nella logica dell'Unione, nuove risorse proprie adeguate senza le quali non è possibile adottare una politica che conceda sovvenzioni e prestiti agli Stati membri. Da questa premessa logica discende una prima conclusione. In questo momento storico il gettito dell'I.V.A. non è sufficiente per consentire finanziamenti ambiziosi, ma, d'altro canto, l'istituzione di nuove imposte dell'Unione non può avvenire senza limiti. Né, secondo il Consiglio europeo, è possibile, come risulta dai Considerando nn. 11 e 12, aumentare la soglia dei massimali dei contributi da parte dei singoli Stati

altri principi costituzionali»; e, in coerenza con tale premessa, auspica un «contemperamento» dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata «con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale».

³² Per una efficace ricostruzione del rapporto tra il Trattato costituzionale europeo e gli ordinamenti costituzionali nazionali v. F. G. PIZZETTI, *Trattato «costituzionale» europeo e ordinamenti costituzionali nazionali: profili di un rapporto circolare di continua e reciproca «relazione-integrazione»*, in *Il Filangieri*, 1-2005, 40.

membri all'Unione, posto che la storia recente dei bilanci degli Stati membri dimostra l'esistenza di debiti sempre maggiori e la pandemia in atto non consente l'aumento dei contributi degli Stati membri a favore dell'Unione.

A questo punto - e siamo al Considerando n. 14 - compare nella motivazione della decisione la crisi da Covid-19 per far fronte alla quale il Consiglio europeo riconosce che siano necessarie «risorse finanziarie di entità eccezionale». Da questo punto in poi il filo conduttore della motivazione della decisione diventa, da un lato, lo «eccezionalità dell'evento» e, dall'altro, «l'eccezionalità della risposta finanziaria dell'Unione». Infatti la motivazione della decisione n. 2053/2020 nei Considerando da n. 15 a n. 22 prosegue rilevando che l'aumento dei massimali dei contributi degli Stati membri è necessario ma non è sufficiente per finanziare un piano di intervento come il *Next Generation EU*, onde la conclusione è che sia necessario per l'Unione fare ricorso al mercato dei capitali, attraverso un vero e proprio indebitamento non coperto da entrate.

Invero nel Considerando n. 22 la presa di posizione del Consiglio europeo è netta: è indispensabile che «il potere della Commissione di contrarre prestiti allo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19 sia eccezionale, temporaneo e limitato». E ciò perché il Consiglio ammette nel Considerando n. 22 che, «di norma, l'Unione non dovrebbe usare i prestiti contratti sui mercati dei capitali per finanziare spese operative». E nel linguaggio del Consiglio «spese operative» sta per «spese correnti» e non per spese per investimenti. Pertanto il Consiglio ritiene che le spese per investimenti devono rappresentare la regola di ogni utilizzazione da parte dell'Unione e degli Stati membri dei prestiti ottenuti dall'Unione sul mercato dei capitali. Occorre, però, arrivare al Considerando n. 24 per trovare, finalmente, un riferimento alla politica di bilancio prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si legge che, ai sensi dell'articolo 311, 4 comma, TFUE sarà adottato un regolamento del Consiglio che stabilirà misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione. Ma il Consiglio ritiene che solo la previsione di Quadro finanziario pluriennale potrà consentire il rientro da un indebitamento di così grande portata.

In una visione globale la motivazione della decisione del Consiglio n. 2053/2020 presenta due «convitati di pietra». Il primo convitato di pietra è il *Fiscal Compact* che non è mai menzionato nella decisione. Il secondo convitato è un indebitamento dell'Unione europea sul mercato dei capitali, senza precedenti nella storia (750 miliardi di euro). Ma i due convitati di pietra non sono mai citati nei trenta Considerando che precedono la decisione. In particolare, colpisce che il Consiglio non richiami il principio contenuto nell'art. 2 TUE che avrebbe potuto rappresentare una «valida stampella» della decisione, perché l'art. 2 cit. promuove «una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla *solidarietà* e dalla parità tra donne e uomini».

Quale che sia stata la motivazione della decisione del Consiglio europeo n. 2053/2020 si pone il problema della sua compatibilità con il quadro normativo previsto dai ricordati Trattati. Per comprendere tale compatibilità appare opportuno muovere da quella che rappresenta, nei Considerando della predetta decisione, l'unica ancora di riferimento utile, vale a dire il Considerando n. 22 nel quale il Consiglio europeo chiarisce che il potere della Commissione europea di indebitarsi sul mercato dei capitali deve essere «eccezionale, temporaneo e limitato» perché «di norma, l'Unione non

dovrebbe usare i prestiti contratti sui mercati dei capitali per finanziare spese operative». Questo riferimento ci consente di congiungere il novello potere della Commissione al potere che la Commissione si era ritagliata, in passato, all'ombra del *Fiscal Compact* e dei Trattati in tutti i casi di eccezionalità. In realtà, la Commissione europea aveva attuato, prima della decisione n. 2053/2020, nella prassi, una interpretazione del tutto «blanda» delle norme dei Trattati. E' stato correttamente osservato³³ che la disciplina contenuta nel Patto di stabilità e crescita, rispetto alle regole stabilite inizialmente, si è evoluta, dando risultati positivi in termini di finanze pubbliche ma lasciando aperte una serie di criticità. Invero la loro effettiva applicazione è stata, in gran parte, rimessa alla discrezionalità della Commissione europea, nell'ambito delle trattative con gli Stati membri, mentre la decisione in ordine alle sanzioni ha sempre scontato una marcata politicità, essendo rimessa al Consiglio europeo. Insomma l'affermazione secondo cui il Patto di stabilità e crescita comporta un rigido automatismo nell'applicazione delle regole fiscali era stata smentita dalla prassi. Infatti la procedura per disavanzi eccessivi non aveva mai condotto all'adozione di sanzioni nei confronti degli Stati europei sfruttando significativi elementi di flessibilità, la cui operatività era rimessa alla scelta discrezionale della Commissione³⁴. Tale flessibilità era funzionale alla sostanziale tolleranza nei confronti dei singoli Stati nell'applicazione della rigorosa disciplina di bilancio. Essa operava sia con riferimento alla valutazione del rispetto dei parametri del coordinamento delle politiche di bilancio, sia con riferimento ai tempi chiesti agli Stati per l'allineamento o il rientro dai *deficit* di bilancio e dall'indebitamento.

La flessibilità, a sua volta, era figlia della «eccezionalità, della temporaneità e della limitatezza» del potere della Commissione. E' questa eccezionalità, allora, l'unico filo rosso che è possibile tendere tra Trattati e decisione n. 2053/2020, pur dovendo riconoscere che si tratta di un «filo rosso tenue». In breve il potere della Commissione di derogare alla normativa europea, così austera, è stato il «cavallo di troia» che ha espugnato la «cittadella» del rigore del *Fiscal compact*. Così quando la crisi ha colpito l'Unione europea nel 2009 la Commissione ha concesso agli Stati membri il tempo sufficiente per rientrare dai disavanzi eccessivi. Pertanto la flessibilità ha iniziato ad operare sul «fattore tempo»³⁵ con la conseguenza che, di fatto, ha operato una «sospensione» del Patto di stabilità e crescita. In particolare, tale sospensione è stata concessa tra il 2010 e il 2011 a venti Stati, in genere, per tre³⁶ o quattro³⁷ o cinque anni³⁸. Così stavano le cose quando è arrivata la pandemia da Covid 19.

Le osservazioni svolte consentono, allora, di capire che la decisione del Consiglio europeo n. 2053/2020 se sembra discostarsi dalla normativa contenuta nel *Fiscal Compact* e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non ha rappresentato una rivoluzione rispetto al «diritto vivente» nella prassi applicativa della normativa europea di stabilità, come abbiamo cercato di dimostrare. E ciò perché, come si è osservato, tale normativa non è stata, realmente, applicata,

³³ C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la «flessibilità temporale» nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi*, 19-2020, 454 ss.

³⁴ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi*, 17-2014, 3 ss.

³⁵ C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità «temporale» nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 457.

³⁶ Danimarca (2011-2014), Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Slovenia (2010-2013).

³⁷ La procedura è stata sospesa dal 2010 al 2014 per l'Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Slovacchia.

³⁸ Irlanda (2011-2016), Regno Unito (2010-2015).

nella prassi, non essendo mai stata irrogata alcuna sanzione prevista dal *Fiscal Compact*. Quest'ultimo, allora, è stato sì applicato, ma non nella sua parte precettiva, bensì nella sua parte derogatoria, che consentiva di «deviare» alle regole dello stesso. Ciò è derivato, secondo la dottrina³⁹, dal «peccato originale» della Commissione europea quando ha esaminato nel 2002 e 2003 la situazione debitoria esorbitante della Germania e della Francia chiudendo entrambi gli occhi. E, così, si è attuata, nella prassi, lentamente, una disapplicazione o una lenta «eutanasia» normativa dell'originaria severità prevista dai Trattati.

La tecnica ermeneutica utilizzata non è stata priva di «abilità interpretativa», perché, invece di reprimere, con il braccio correttivo i *deficit* dei bilanci statali, che presupponevano un termine perentorio per l'adempimento o, al massimo, un adempimento nel medio-termine, la Commissione ha preferito allungare i termini per l'adempimento a dismisura per evitare l'irrogazione di sanzioni.

Tale interpretazione, con brillante eufemismo, veniva definita «flessibilità temporale» o «deviazione temporanea dall'obiettivo di medio-termine, in casi eccezionali». Con il passare del tempo i casi eccezionali sono diventati sempre più frequenti e la flessibilità temporale ha dilatato, nel tempo, oltre il ragionevole, il rispetto del principio del pareggio di bilancio. La tela di Penelope della normativa europea, così puntualmente tessuta di giorno, sembra essere stata abilmente «disfatta», di notte, ad opera della Commissione europea, in sede di applicazione.

Tutte le osservazioni svolte sin qui consentono, quanto meno, di capire che il Consiglio europeo ha trovato già «aperta la strada» per disattivare in «casi eccezionali» la rigorosa normativa europea del *Fiscal Compact*.

Ciò detto in ordine alla normativa europea, analogo problema è posto, in sede nazionale, con riguardo alla compatibilità tra l'art. 81 Cost. e la legge n. 21/2021 che viene, ora, all'esame.

5. ... e dell'art. 81 Costituzione con la legge 28 febbraio 2021, n. 21.

E' stato correttamente osservato⁴⁰ che il nodo cruciale nell'attuazione pratica dell'art. 81 Cost. e della legge n. 243 del 2012 di attuazione dell'art. 81 Cost. concerne l'ammissibilità di politiche keynesiane nell'ordinamento italiano, in presenza di siffatta norma costituzionale.

L'esame puntuale della prassi relativa all'attuazione dell'art. 81 Cost. ha evidenziato che come nell'Unione europea la Commissione europea ha «edulcorato» l'astratta severità normativa dei Trattati così nell'ordinamento italiano, il Parlamento, a partire dal 2014, ha riconosciuto che il debito italiano non solo non è diminuito, ma è aumentato, sensibilmente, anche in virtù delle autorizzazioni dallo stesso Parlamento approvate a maggioranza assoluta. Basti pensare, si è osservato⁴¹, a ragione, che nel dicembre del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle

³⁹ C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità «temporale» nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 456.

⁴⁰ N. LUPO-R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2-2017, 243 ss.

⁴¹ N. LUPO-R. IBRIDO, *ivi*, cit., 244 ss.

nuove regole di bilancio, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di Euro (pari al 129% del Pil) mentre alla fine del 2016 si è attestato a 2.217 miliardi di Euro (pari al 132,8% del Pil).

Merita consenso l'osservazione⁴² che la risoluzione delle Camere con cui è stata concessa per ben quattro volte l'autorizzazione allo scostamento ha finito per dare «copertura parlamentare» non solo all'indebitamento dovuto a eventi eccezionali, ma, altresì, all'indebitamento strutturale e a quello collegato al ciclo economico. Quanto, poi, al controllo costituzionale delle leggi di bilancio la relativa debolezza in ordine al test di idoneità è diretta conseguenza della complessità degli accertamenti tecnici e delle analisi econometriche necessarie per stabilire per es. se una certa misura di debito sia capace di rimediare agli effetti dannosi causati dagli «eventi eccezionali» occorsi⁴³.

In ordine, poi, alla «necessità» dell'intervento della Consulta, il controllo della Corte costituzionale è circoscritto dall'ampia discrezionalità valutativa riconosciuta al legislatore nelle scelte di politica economico-finanziaria. Il giudice delle leggi, infatti, ha poca idoneità a stabilire se una riduzione delle spese correnti sia da preferire al ricorso all'indebitamento o all'aumento dell'imposizione fiscale in quanto misura più breve nel tempo se non violando in questo controllo di proporzionalità i limiti esterni delle proprie attribuzioni costituzionali invadendo, altresì, il terreno riservato alle opzioni politico-legislative.

Inoltre i controlli di proporzionalità della Corte costituzionale aventi ad oggetto le leggi di bilancio presentano particolare problematicità per il loro carattere tecnico-finanziario con particolare riguardo alla individuazione dei parametri di eccezionalità⁴⁴.

6. Riflessioni sistematiche valutative: le nozioni di «tempo finanziario» e di «flessibilità temporale».

Le osservazioni svolte consentono, ora, una valutazione di carattere sistematico in ordine alla costituzionalità della legge n. 21 del 2021 in relazione all'art. 81 Cost. e alla legge rinforzata n. 243 del 2012⁴⁵.

⁴² N. LUPO- R. IBRIDO, *ivi*, cit., 222 ss.

⁴³ G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2013, 19 e 14 ss.

⁴⁴ Corte costituzionale del 27 luglio 2016, n. 184; Corte costituzionale del 7 febbraio 2017, n. 80; Corte costituzionale del 11 ottobre 2017, n. 247; Corte costituzionale del 10 gennaio 2019, n. 17.

⁴⁵ A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 190 ss.; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 187 ss.; A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto costituzionale*⁴, Torino, Giappichelli, 2018, 252 ss.; A. ANZON, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme e dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1089 ss. In giurisprudenza v. Corte costituzionale del 11 dicembre 1974, n. 276 che costituisce la pronuncia in cui, per la prima volta, si rinviene in una decisione della Consulta l'espressione «diritto vivente» che viene definito, mutuando la formulazione delle ordinanze di rimessione, come «il 'sistema giurisprudenziale' formatosi nel difetto di espresse disposizioni. Tale sentenza segna, quindi, l'ingresso nella giurisprudenza costituzionale di questo sintagma che viene adottato, successivamente e, sempre più spesso, sino ad imporsi nel linguaggio del giudice delle leggi. V., specialmente, Corte costituzionale del 11 novembre 2005, n. 418.

Secondo l'opinione dominante⁴⁶ «l'equilibrio di bilancio» previsto e disciplinato dall'art. 81 Cost. costituisce una fattispecie ben distinta dalla fattispecie di «pareggio di bilancio» in guisa che la norma costituzionale consente l'adozione sia di politiche di bilancio restrittive e di austerità, sia di politiche di bilancio di tipo keynesiano espansive⁴⁷. Si ritiene, infatti, che una lettura complessiva e non meramente letterale dell'art. 81 Cost. porti alla conclusione che la norma costituzionale nel suo complesso si presenti «neutra» rispetto alle numerose politiche di bilancio che il Parlamento voglia attuare. È stato osservato⁴⁸ che la nuova disciplina prevista dalla riforma costituzionale del 2012 conserverebbe all'art. 81 «in buona misura l'originaria duttilità voluta dai Costituenti».

Questo orientamento della dottrina appare illuminante perché trova riscontro autorevole nella giurisprudenza costituzionale la quale, come abbiamo già osservato, in numerose sentenze e, da ultimo, nelle sentenze nn. 4 e 120 del 2020, ha enunciato una nozione «dinamica» di bilancio che trova riscontro in una attenta lettura da parte della Consulta della normativa contenuta nell'art. 81 Cost. e nella legge di attuazione n. 243 del 2012. Infatti la Corte costituzionale operando una lettura complessiva della normativa non limitata al solo primo comma dell'art. 81 Cost. perviene alla conclusione che si ha equilibrio di bilancio, anche, quando il bilancio dell'esercizio si chiude con un *deficit*, sì notevole, ma compatibile con l'obiettivo di ridurre il *deficit* nel medio-termine. D'altra parte, va tenuto presente che l'obiettivo di medio-termine non è fissato dai Trattati con norme imperative precise, ma è determinato dalla Commissione europea attraverso due parametri di contenuto elastico che variano da Stato a Stato⁴⁹.

Sul piano sistematico si può rilevare che il Parlamento italiano nell'autorizzare l'abbandono del principio del pareggio di bilancio formale e, anche, dello stesso principio di equilibrio di

⁴⁶ N. LUPO-R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, cit., 220.

⁴⁷ Sull'incerto confine tra politica economica e politica monetaria v. A. MANZELLA-C. PINELLI-L. GIANNITTI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 19-2015, 15 ss.

⁴⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 34 ss., 18; C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid*, 6-2015, 5 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 5 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., 9 ss.; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1-2012, 113 ss.

⁴⁹ Il primo parametro dell'obiettivo di medio-termine è definito in relazione a tre criteri: a) potenziale di crescita dell'economia; b) livello del debito; c) passività implicite. In particolare, tale obiettivo viene definito applicando una metodologia di calcolo che si fonda, essenzialmente, su tre elementi: a) il saldo di bilancio che consente di stabilizzare il debito al livello del 60% del Pil; b) lo sforzo fiscale supplementare necessario, per i Paesi con un livello di debito elevato; c) la presenza di costi valutati in relazione al valore attuale dell'incremento di spese legate all'evoluzione demografica (passività implicite), come risultanti dal c.d. indicatore. Pertanto il perseguimento dell'obiettivo di medio termine dovrebbe garantire un margine di sicurezza rispetto al valore-limite del 3 per cento del Pil per il *deficit* che viene indicato nel quadro del braccio correttivo del Patto di stabilità, consentendo che tale valore non sia oltrepassato nel corso di un normale ciclo economico, evitando, al tempo stesso, il rischio di politiche pro-cicliche. Il percorso verso l'obiettivo di medio-termine dovrebbe assicurare, altresì, la convergenza, nel medio-termine, verso livelli sostenibili nel rapporto debito/Pil. Il secondo parametro dell'obiettivo di medio-termine preso in considerazione dalla Commissione europea è rappresentato dalla durata del periodo di tempo del *medio tempore* che può variare da Stato a Stato (tre, cinque o più anni). La durata del *medio tempore* per ogni Stato è prevista dalla Commissione in base ad una valutazione globale relativa al saldo strutturale di bilancio che segue l'andamento della spesa, al netto delle misure discrezionali, in materia di entrate. Pertanto la valutazione dei progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio-termine effettuata dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione europea varia per ogni singolo Stato e nella durata e nel contenuto.

bilancio, ha fatto ricorso ad una «flessibilità temporale» che sembra aver mandato «in soffitta» i Trattati.

Invero la nozione di flessibilità temporale sembra introdurre una nozione di «tempo finanziario» diversa e distinta dal tempo «naturale», di carattere storico e cronologico. Ma questa nozione di «tempo finanziario» che consente di violare la regola del pareggio di bilancio formale va approfondita. Invero la nozione del tempo sul piano del diritto si colora in modo funzionale perché, come avrebbe osservato Norberto Bobbio⁵⁰, il diritto non è un sistema chiuso e indipendente rispetto al sistema sociale considerato, nel suo complesso, ma è un sottosistema che si colloca accanto, sovrapponendosi, da un lato, e sottoponendosi, dall'altro, ad altri sistemi (economico, culturale, e politico). Esso si distingue dagli altri sistemi per la sua funzione. Ora in una visione funzionalistica del diritto accanto e non in sostituzione della visione strutturalista, anche il «tempo» è una fattispecie che, come tutte le fattispecie, presenta caratteri di «elasticità» e «relatività», in considerazione delle finalità ultime della norma giuridica. La normativa giuridica può dettare, così, una disciplina che consente di misurare il tempo, secondo un metodo convenzionale imposto dalla normativa giuridica stessa, rispetto al tempo naturale di carattere storico-cronologico imposto in modo assoluto dal calendario.

In realtà la nozione del tempo nel suo aspetto teorico è stata analizzata dalla dottrina costituzionalista con molta difficoltà perché non è agevole ricostruire uno spazio proprio della dimensione temporale nel diritto costituzionale⁵¹. Il solo studio⁵² dedicato direttamente al problema reca una ricostruzione che, partendo da premesse teoriche generali, ha esaminato gli aspetti più specifici del riferimento del testo costituzionale a dimensioni temporali.

Nonostante la nostra riflessione riguardi gli organi dell'Unione europea, appare interessante ricordare gli studi di diritto costituzionale in ordine al tempo. A riguardo, la dottrina⁵³ ha distinto il tempo della Costituzione, dal tempo nella Costituzione. Il tempo della Costituzione, che è il tempo nel quale la Costituzione è stata posta in essere, è un tempo storico e non giuridico, laddove il tempo nella Costituzione è un tempo «giuridico». Quest'ultimo conduce alla dicotomia tra tempo astratto delle norme e tempo concreto delle istituzioni. In questa prospettiva la dottrina⁵⁴ ha chiarito che il rapporto del giurista con il tempo non deve essere quello storico.

Questa riflessione che condividiamo è che il tempo storico non è il tempo giuridico. Effettivamente se si guarda alla norma dall'esterno, allora il tempo rimane storico e non può essere classificato come giuridico. Se si esamina, invece, non la norma astratta ma il funzionamento delle istituzioni previsto dalle singole norme particolari, trova spazio un tempo giuridico, perché il problema del rapporto con la dimensione temporale è ricondotto a quello

⁵⁰ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Bari, Laterza, 2007.

⁵¹ M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1-1992, 40.

⁵² T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano 1978, 785 ss. In Germania il tema è stato, invece, affrontato, sotto vari profili. In particolare si è occupato del rapporto tra il tempo e la Costituzione, P. HÄBERLE, *Zeit und Verfassung* (1974), ora, in *Verfassung als öffentlicher Prozess. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin 1978, p. 59 ss.

⁵³ M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, cit., 73 ss.

⁵⁴ M. D'AMICO, *ivi*, cit., 49.

dell'efficacia non delle norme astratte, ma delle singole norme particolari. In questa prospettiva che concerne l'efficacia delle singole norme particolari e, quindi, il comportamento delle istituzioni acquista rilevanza la nozione del tempo in senso giuridico.

Mentre gli storici o i sociologi si preoccupano di collocare i fenomeni nel tempo reale che regolano il comportamento delle istituzioni, i giuristi sembrano «giocare con il tempo» e ne ignorano la dimensione assoluta ed autonoma perché considerano il tempo come fattispecie relativa al comportamento delle istituzioni previsto dalle singole norme particolari⁵⁵. Così ogni decisione è il risultato di un rapporto concreto con il tempo nel quale la norma astratta che prevedeva quel comportamento delle istituzioni può essere arricchita o sostituita dal ragionamento delle istituzioni o del giudice che non può prescindere da una valutazione concreta delle situazioni e delle «fattispecie viventi»⁵⁶. Le Costituzioni si illudono di fermare il tempo ritenendo che esso sia una nozione astratta dall'esperienza giuridica. Ma se si adotta una nozione relativa di tempo, considerato espressione dell'assetto sociale, è difficile sostenere che il diritto utilizza il tempo come nozione astratta ed assoluta, essendo, per il diritto, indispensabile la relativizzazione temporale in relazione al comportamento delle istituzioni previsto dalle singole norme giuridiche.

Si è ritenuto che porre l'accento sulle dimensioni temporali che vivono le istituzioni serve, anche, ad accentuare il fatto che mentre le scienze politologiche rimangono ancorate al tempo dei fatti inteso come tempo storico, limitando il proprio contributo alla descrizione dei medesimi, le discipline giuridiche devono estrarre dai fatti regole di comportamento delle istituzioni, con la concretezza necessaria rappresentata dall'analisi del comportamento delle istituzioni⁵⁷ da un lato e la «flessibilità del tempo» giuridico dall'altro.

Se si esamina, allora, il «tempo finanziario» nella prospettiva dell'art. 81 Cost. e la relativa legge di attuazione, si può ipotizzare che il «tempo finanziario» non corrisponda al tempo storico cronologico dell'esercizio di bilancio, ma è sorretto da finalità che possono dilatare l'annualità del tempo di bilancio, per es. in casi eccezionali.

Questa lettura è avvalorata da un'altra riflessione. Il bilancio stesso è una fattispecie che si caratterizza da un essenziale principio di relatività nel senso che tutte le valutazioni di bilancio sono in funzione dello scopo ultimo delle valutazioni di bilancio. Il carattere funzionale della disciplina del bilancio giustifica, anche sul piano teorico, la ragione per la quale il diritto può orientare il bilancio al perseguimento non dell'obiettivo dell'esercizio annuale o finanche dell'obiettivo di medio-termine, la cui flessibilità di tempo e di contenuto, diventa, allora, fisiologica⁵⁸.

⁵⁵ M. D'AMICO, *ivi*, cit., 56; U. SCARPELLI, *L'interpretazione. Premesse alla teoria dell'interpretazione giuridica*, in *Società, norme e valori. Scritti in onore di R. Treves*, Giuffrè, Milano, 1984, 141 ss.

⁵⁶ M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, cit., 71; P. HÄBERLE, *Zeit und Verfassung*, 56 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, 39 ss.

⁵⁷ M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, cit., 71; P. HÄBERLE, *Zeit und Verfassung*, 59 ss.

⁵⁸ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, cit., 4 ss.

Queste riflessioni sistematiche valutative, nel loro complesso, confidiamo che possano dimostrare che la legge n. 21/2021 di attuazione della decisione del Consiglio europeo n. 2030/2021 non sia incompatibile con l'art. 81 Cost.

Vi è, poi, un'ultima riflessione sistematica. La normativa contenuta nella legge n. 21 del 2021 costituisce, a sua volta, attuazione di una normativa comunitaria. E in tutti i casi nei quali la normativa nazionale costituisce esecuzione di una normativa dell'Unione, come per esempio la decisione n. 2053/2020, non si pone un problema di costituzionalità⁵⁹. La Corte costituzionale nella sentenza n. 284/2007 ha, infatti, affermato che «l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente, formatosi in conseguenza di un'erronea applicazione dei parametri di valutazione forniti dalla Corte di giustizia, non vale certo a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto».

L'unico spazio di scrutinio costituzionale è dato dall'esame della barriera al diritto comunitario rappresentato dai controlimiti derivanti dalle norme fondamentali della nostra Costituzione, che neanche la normativa unionista può violare⁶⁰. Invero non può porsi una questione di costituzionalità di una legge rispetto all'art. 81 Cost. se la legge italiana costituisca applicazione di un «diritto vivente» comunitario.

Da ultimo, un'associazione di cittadinanza attiva denominata *Bündnis Bürgerwille* ha proposto ricorso alla Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) per impugnare la ratifica della decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 per violazione delle norme dei Trattati che impongono il pareggio di bilancio, contestando l'indebitamento comune previsto nell'ambito del *Next Generation EU*. In particolare, il ricorso deduce che il Piano *Next Generation EU* potrebbe diventare il primo passo verso l'istituzione di uno strumento permanente per l'emissione di debito comune dell'Unione europea. E l'indebitamento comune, secondo il ricorrente, si concreterebbe nel pericolo che, se alcuni Stati membri dovessero risultare insolventi, la Germania potrebbe subire, di riflesso, un ulteriore indebitamento, che, in ultima analisi, ricadrebbe sui cittadini tedeschi. Di qui la domanda contestuale alla Corte di adottare una misura cautelare per impedire, *medio tempore*, la firma della legge di ratifica da parte del Presidente della Repubblica tedesca.

La Corte costituzionale federale, in un primo tempo, ha sospeso, in via provvisoria, nelle more dell'esame del ricorso cautelare, il procedimento di ratifica ed ha ordinato al Presidente federale di non firmare la legge tedesca di ratifica della decisione del Consiglio europeo, fino a quando la

⁵⁹ Corte costituzionale del 18 luglio 2007, n. 284. Per un'ampia analisi sui rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento statale e sulla loro reciproca integrazione in base ad un *principium ordinis che appartiene al diritto comunitario*, v. A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁵, cit., 83 ss.

⁶⁰ Per una efficace ed ampia ricostruzione della teoria dei «controlimiti» v. A. CARIOLA, *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma: la giustizia, in specie quella costituzionale* in *Consulta online*, 3-2017, 443 ss. il quale pone il problema, nell'ambito del dialogo tra le Corti, dell'identificazione del custode dei controlimiti, ricordando l'obbligo del giudice statale di individuare il diritto europeo «giusto». V., inoltre, A. SAITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, in *Rivista AIC*, 4-2017, 8 ss. In giurisprudenza v. Corte costituzionale del 27 dicembre 1973, n. 183; Corte costituzionale del 18 aprile 1991, n. 168; Corte costituzionale del 13 luglio 2007, n. 284; Corte costituzionale del 29 ottobre 2014, n. 238; Corte costituzionale del 11 marzo 2015, n. 30; Corte costituzionale del 1 aprile 2015, n. 49; Corte costituzionale ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24; Corte costituzionale del 31 maggio 2018, n. 115.

Corte non avesse esaminato la legittimità costituzionale del provvedimento già approvato dalle due Camere tedesche, il Bundestag e il Bundesrat⁶¹. Successivamente, la Corte, esaminato il ricorso cautelare, con ordinanza cautelare definitiva del 15 aprile 2021, ha respinto la domanda cautelare.

La Corte costituzionale tedesca ha osservato, in relazione al *fumus boni iuris*, che il ricorso cautelare, pur non risultando irricevibile, appariva, sulla base di un esame sommario, infondato in relazione alla violazione dell'art. 79 (3) della Costituzione tedesca. Tanto premesso in ordine al *fumus boni iuris*, la Corte ha osservato che, nel bilanciamento tra gli opposti interessi, la richiesta ordinanza andava rigettata. Ma è interessante l'ultima parte della motivazione dell'ordinanza di rigetto perché la Corte non esclude che nella causa principale di merito, attraverso un ulteriore esame della questione, possa porsi un problema di costituzionalità.

Invero, secondo la Corte, la decisione del Consiglio europeo sulle risorse proprie potrebbe «portare un indebitamento permanente che produrrebbe un'assunzione di rischi per decisioni prese da altri Stati membri, e questi rischi potenziali potrebbero incidere sul bilancio del Bundestag».

Inoltre la Corte tedesca adombra anche il pericolo che un giudizio principale troverà il dovuto approfondimento che il Parlamento federale tedesco non abbia abbastanza potere parlamentare di controllo delle decisioni che riguardano l'impiego corretto da parte degli Stati membri dei fondi elargiti dall'Unione. E non è escluso, conclude la Corte, che nel giudizio di merito possa essere rilevata una violazione da parte della legge di ratifica.

I nodi dello Stato di diritto, alla fine, vengono sempre al pettine della storia.

E non si vuole, qui, alludere alla presenza di Stati membri caratterizzati da qualche deficit democratico, ma di «nodi» rappresentati dal fatto che la visione diacronica del diritto insegna che non sempre è possibile versare il «vino nuovo» negli «otri vecchi», perché, talora, la «storia» irrompe sulla scena del diritto e impone, perciò, di costruire o utilizzare nuovi otri per il nuovo diritto. È già molto che gli «otri vecchi» prevedano la possibilità del «diritto novello», ipotizzando una «società più solidale» rispetto alle esigenze dei cittadini dell'Unione europea (art. 2 TUE), in grado di superare l'austerità contabile della previgente normativa comunitaria.

ABSTRACT (IT.)

La legge 28 febbraio 2021, n. 21 ha dato piena e diretta esecuzione alla decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 che ha deliberato di accettare, con modifiche, la proposta della Commissione europea, nota come *Next Generation Eu* ispirata, sostanzialmente, ad una politica economica di *deficit spending* di ascendenza keynesiana, con la conseguente «sospensione», di fatto, dell'applicazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) per gli anni 2021 e 2022. Il lavoro esamina questo complesso quadro normativo che si è andato evolvendo nel tempo, al fine di verificare se sia possibile armonizzare la normativa comunitaria previgente con la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020 e, a valle, armonizzare la legge n. 21 del 28

⁶¹ A. ZEI, *Karlsruhe e Next Generation Eu: la decisione del 26 marzo 2021*, in *Nomos*, 1-2021, 1 ss.

febbraio 2021, con la quale l'Italia ha attuato la decisione del Consiglio europeo n. 2053 del 14 dicembre 2020, con l'art. 81 Cost. che, come detto, ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio, in attuazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*).

PAROLE CHIAVI: Parlamento. Corte Costituzionale. Consiglio europeo. Interazione degli organi costituzionali. Rapporti tra ordinamento interno e internazionale.

ABSTRACT (ENG.)

The law of 28 February 2021, n. 21 gave full and direct execution to the decision of the European Council n. 2053 of 14 December 2020 which resolved to accept, with modifications, the proposal of the European Commission, known as the inspired Next Generation Eu, substantially, to an economic policy of deficit spending of Keynesian descent, with the consequent «suspension», in fact, of the application of the Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union (c.d. Fiscal Compact) for the years 2021 and 2022.

The work examines this complex regulatory framework which has evolved over time, with a view to examining whether it is possible to harmonise the Community's prior legislation with European Council Decision No. 2053 of 14 December 2020 and downstream, harmonize the law n. 21 of 28 February 2021, with which Italy has implemented the decision of the European Council n. 2053 of 14 December 2020, with art. 81 Cost. which, as I said, has constitutionalised the principle of budgetary balance, in implementation of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union (Fiscal Compact).

KEYWORDS: Parliament. Constitutional Court. European Council. Interaction of constitutional institutions. Relations between national and international order.