

RIVISTA
TRIMESTRALE
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

2 / 2017

ISSN: 2036 - 4873

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso
la Fondazione G. Capriglione Onlus,
Università Luiss G. Carli,
Viale Romania 32, 00197 Roma.

Direzione Scientifica

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione - R. Masera
F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato Editoriale

A. Tucci - V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

L. Ammannati, S. Amorosino, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, E. Cardì, M. Clarich, A. Clarizia, F. Colombini, G. Conte, P. E. Corrias, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, F. Di Porto, G. Di Taranto, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, R. Lener, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, G. Niccolini, A. Niutta, P. Passalacqua, M. Pellegrini, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, V. Ricciuto, A. Romano, C. Rossano, C. Russo, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, G. M. Uda, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio.
3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

R. Bifulco, L. Di Brina, L. Di Donna, V. Ricciuto, C. Rossano,
I. Sabbatelli, F. Sartori, M. Sepe, D. Siclari, G. M. Uda

PARTE PRIMA

ARTICOLI

FRANCESCO CAPRIGLIONE – *La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato* (The new regulation of banks' crisis between complexities and market aims).....102

MIRELLA PELLEGRINI – *Il ruolo della Consob nel nuovo sistema finanziario UE* (The role of Consob in the new EU financial system).....174

NICOLA LUPO, RENATO IBRIDO – *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione* (Deviations to the Balanced Budget Rule between “Fiscal Compact” and Article 81 of Constitution).....206

MARCO BODELLINI – *The U.S. (un)regulation of hedge funds* (L'inadeguata regolazione degli hedge funds negli Stati Uniti).....251

VARIETÀ

RAIMONDO MOTRONI – *Brevi note in tema di «garanzie statali su passività di nuova emissione» nel DLI 237/2016* (Brief notes on the «State guarantee of newly issued liabilities» in DL 237/2016).....284

PARTE SECONDA

NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

VALERIO LEMMA – *«Too big to escape»: un significativo chiarimento sull’ambito di applicazione del Single Supervisory Mechanism* («Too big to escape»: a clarification of significant relevance on the scope of the Single Supervisory Mechanism) nota a Tribunale dell’Unione Europea, sentenza del 16 maggio 2017 nella causa T-122/15.....45

LE DEROGHE AL DIVIETO DI INDEBITAMENTO TRA FISCAL COMPACT E ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE***

*(Deviations to the Balanced Budget Rule between
"Fiscal Compact" and Article 81 Constitution)*

ABSTRACT: *The essay aims at verifying which margins of manoeuvre remain for Italian constitutional bodies in defining macroeconomic policies, within the annual budgetary decision, after the Treaty on Stability Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (the so called "Fiscal Compact") and the Constitutional Law no. 1/2012 (revising, among others, Articles 81 and 97 of the Italian Constitution) introduced the balanced budget rule. It does so analysing the institutional practice, that is the cases in which the Italian Parliaments authorised, through a vote to be taken by the two Houses by an absolute majority of their members, deviations from the balanced budget rule due to "exceptional circumstances".*

In its first part, therefore, the main steps that brought to the approval and implementation of the Constitutional Law no. 1/2012 are recalled, as well as some interpretative issues raised by the formulation of the balanced budget rule, as a constitutional principle. In its second part, the six cases of parliamentary authorisations to new public debt due to "exceptional circumstances" are specifically analysed: five of them found their legal basis in the general clause provided by Article 6, parr. 3 and 5, Law no. 243/2012, while the most recent one invoked the specific clause embedded in the following par. 6, conceived for financial operations. In the third and final part, some conclusions are drawn on the adaptability of the new constitutional principles and the rationale and the effects originated, till now, by the requirement of a vote to be taken by an absolute majority of the two Houses.

*Contributo approvato dai revisori.

**Il contributo costituisce il frutto della stretta collaborazione dei due autori. Ad ogni modo, i paragrafi 2.2, 2.4, 4.2 devono essere attribuiti a Nicola Lupo e i paragrafi restanti a Renato Ibrido.

SOMMARIO: 1. Premessa: il nodo della praticabilità di politiche keynesiane a seguito della introduzione del divieto costituzionale di indebitamento. - 2. La riforma costituzionale del 2012. - 2.1. Il divieto costituzionale di ricorso all'indebitamento nel quadro delle misure europee di risposta alla crisi. - 2.2. Le diverse letture dell'intarsio fra Fiscal Compact e disciplina interna. - 2.3. Il divieto di indebitamento nella legge costituzionale n. 1 del 2012 e nella legge n. 243 del 2012. - 2.4. La natura giuridica dell'atto di autorizzazione all'indebitamento. - 3. Una analisi dei casi di autorizzazione parlamentare all'indebitamento. - 3.1. Il caso del DEF 2014: la deroga all'art. 81 Cost. al fine di accelerare il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione. - 3.2. La Nota di aggiornamento al DEF 2014 e la controversia interpretativa sulla applicabilità della "regola del pollice". - 3.3. L'applicazione delle clausole di flessibilità in occasione della Nota di aggiornamento al DEF 2015. - 3.4. Il DEF e la NADEF 2016: tra recessione e spese eccezionali per l'emergenza sisma e la crisi migratoria. - 3.5. Il primo caso di applicazione dell'art. 6, c. 6 della legge n. 243 del 2012: il decreto-legge salva-risparmio 2016. - 4. Verso una conclusione. - 4.1. Il problema dell'indebitamento svincolato dalle spese di investimento e la responsabilità del decisore politico nazionale. - 4.2. Una revisione costituzionale frutto di ragione o sentimento?

1. Il grado di duttilità della nuova disciplina contenuta nella legge cost. n. 1 del 2012 e in particolare la teorica praticabilità di politiche keynesiane a seguito della introduzione del divieto costituzionale di indebitamento sono al centro di un vivace contrasto interpretativo, che coinvolge, come è del resto naturale, sia economisti, sia giuristi. Volendo semplificare un dibattito ovviamente molto più complesso possono individuarsi due principali linee di ragionamento.

Secondo una prima lettura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 non si sarebbe limitata a esprimere una preferenza di base a favore di una specifica teoria economica di orientamento antikeynesiano. Piuttosto, essa consentirebbe politiche macroeconomiche in funzione anticiclica soltanto nella misura consentita da criteri definiti in sede sovranazionale. Sicché, secondo questa ricostruzione, una politica nazionale di bilancio elaborata nel rispetto di parametri macroeconomici sagomati su scala europea anziché su scala nazionale non potrebbe mai essere considerata «autenticamente anticiclica in senso keynesiano»¹. Da qui, addirittura, una pretesa potenziale antino-

¹Cfr. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 395 ss. e spec. 408. Cfr. anche ID., *Pareggio strutturale di*

mia fra la nuova disciplina e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano. Dinanzi alla violazione della norma costituzionale programmatica che prescrive il diritto al lavoro e dunque l'obiettivo di assicurare il più alto livello possibile di occupazione (art. 4 Cost.) e/o della norma competenziale la quale mette a disposizione dei titolari dell'indirizzo politico l'intero spettro delle politiche economiche emergerebbe, nella prospettiva accolta da questo orientamento, l'ipotesi di attivazione dei controlli a tutela del nucleo indefettibile del diritto costituzionale italiano².

Al contrario, secondo una diversa interpretazione – sostenuta anche da autori che pure non hanno risparmiato severe critiche alla riforma costituzionale del 2012 – la nuova disciplina conserverebbe «in buona misura l'originaria duttilità voluta dai Costituenti»³. In altre parole, rimarrebbe ferma la tendenziale neutralità, in tema di linee di politica economica, dell'art. 81 Cost., il quale, nella versione originaria, non ha inteso imbrigliare l'indirizzo politico di maggioranza ad alcuna specifica teoria economica⁴. La riforma costituzionale si limiterebbe invece a fissare alcuni “paletti” ulteriori, soprattutto di carattere procedurale, ad esempio richiedendo, ai fini del ricorso all'indebitamento congiunturale per eventi eccezionali, espresse e specifiche autorizzazioni parlamentari da deliberarsi con il *quorum* della maggioranza assoluta. Residueranno così alcuni potenziali margini di applicazione di politiche keynesiane, le quali

bilancio, keynesismo e unione monetaria, in *Quad. cost.*, 2016, n. 3, 455 ss. Per la tesi secondo la quale il Parlamento – a seguito della riforma – non sarebbe più il titolare della politica economica, cfr. poi FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 2012. Cfr. altresì DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in BERGONZINI – BORELLI – GUAZZAROTTI (curr.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, 101 ss.

²Cfr. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 418 ss.; DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, special issue*, 2015, 81 ss. Sulla categoria dei principi supremi, cfr., da ultimo, FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione: principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

³Così LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it, 2013, 18. In questo senso, cfr. altresì SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Oss. fon.*, 2, 2013, spec. 9; PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid*, 6, 2015, spec. 5; MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2013, 357 ss.; CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, 113 ss.

⁴Cfr. BERGONZINI – RIVOSECCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 239 ss.

però si atteggerebbero a misure di tipo eccezionale o comunque residuale, da gestire comunque con grande attenzione⁵.

Obiettivo di questo contributo è verificare se dalle prime prassi applicative relative alle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento per eventi eccezionali sia possibile desumere indicazioni utili a favore dell'una o dell'altra tesi; e dunque, in ultima battuta, delineare gli spazi che effettivamente residuano agli organi costituzionali italiani, in quanto titolari dell'indirizzo politico, nell'ambito della decisione di bilancio.

Nella prima parte del contributo, pertanto, si ripercorrono le principali tappe che hanno condotto alla approvazione e attuazione della riforma costituzionale del 2012 e alcuni problemi di ordine ermeneutico posti dal divieto di indebitamento (par. 2). Nella seconda parte, invece, si esaminano i sei casi di autorizzazioni parlamentari all'indebitamento per eventi eccezionali che sono intervenute dall'entrata in vigore della riforma a oggi: mentre nei primi cinque casi è stata attivata la clausola di carattere generale di cui all'art. 6, cc. 3 e 5 della legge n. 243 del 2012, nel più recente caso del fondo "salva-risparmio" ha ricevuto applicazione la diversa e più specifica previsione dell'art. 6, c. 6 della medesima legge⁶ (par. 3). Alla luce di queste deroghe, nella parte finale svilupperemo alcune considerazioni sul grado di duttilità mostrato dalla nuova disciplina costituzionale e sull'impatto che l'indebitamento non collegato all'investimento può determinare sulla tenuta della solidarietà intergenerazionale, oltre che sull'esito che il *quorum* della maggioranza assoluta ha in effetti determinato (par. 4).

2: 2.1. L'approccio con il quale l'Unione europea ha cercato di rispondere alla crisi economico-finanziaria e dei debiti sovrani ha seguito due strategie distinte, ma al

⁵In questo senso, cfr. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir. Annali*, VII, Milano, Giuffrè, 2014, 173 ss., spec. 181, e ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID. (cur.), *La domanda inevasa*, Bologna, Il mulino, 2016, 13 ss., spec. 52.

⁶Come si vedrà, l'art. 6, c. 6 della l. 243 del 2012 si riferisce a una ipotesi specifica di ricorso all'indebitamento, ossia quella relativa alla realizzazione di operazioni relative alle partite finanziarie. Cfr. *infra* par. 3.5.

tempo stesso complementari⁷.

In primo luogo, l'Unione europea ha cercato di assicurare un sostegno immediato agli Stati in difficoltà per mezzo di inediti programmi di assistenza finanziaria⁸. All'istituzione di appositi meccanismi di aiuto finanziario (*European Financial Stabilisation Mechanism; European Financial Stability Facility; European Stability Mechanism*⁹) si sono poi aggiunte le operazioni non convenzionali della BCE, le quali sono state ritenute conformi ai Trattati in esito a un dialogo serrato fra la Corte di giustizia e il Tribunale costituzionale federale tedesco¹⁰. Questo primo approccio era essenzial-

⁷Per una comparazione fra le crisi innescate dalla vicenda dei *mutui subprime* e la Grande Depressione degli anni Trenta, cfr. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2008). Il caso italiano*, cit.; CIOCCA, *1929 e 2009: due crisi commensurabili?*, in *Apertacontrada*, 2009; REINHART – ROGOFF, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, PUP, 2009, tr. it.: *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano, Il Saggiatore, 2010; FONDERICO – VESPERINI, *Il salvataggio pubblico delle banche*, in NAPOLITANO (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, 17 ss. Sull'impatto "costituzionale" della crisi economica, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. CONTIADES (cur.), *Constitutions in the global financial crisis: a comparative analysis*, Farnham, Ashgate, 2013; BALAGUER CALLEJÓN – AZPITARTE SÁNCHEZ – ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ – SÁNCHEZ BARRILAO (cur.), *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros*, Pamplona, Thomson-Reuters Aranzadi, 2015; BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, 98, 2013, 91 ss.; CERRINA FERONI – FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012; BIFULCO – ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012. Nell'ambito della sociologia del diritto, cfr. inoltre KJAER – TEUBNER – FEBBRAJO (cur.), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation*, Oxford, Hart, 2011. Sulle diverse narrative della crisi, cfr. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, in *RSCAS Policy Papers*, 2012.

⁸Per una tassonomia degli strumenti adottati nel corso della crisi, cfr. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

⁹Con particolare riferimento alle misure di assistenza finanziaria alla Grecia e le loro ripercussioni sui principi democratici dell'Unione europea, cfr. FASONE, *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE online*, 1, 2016.

¹⁰Sul rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco in occasione della decisione OMT I, cfr. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi*, 1, 2014; SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, 322 ss., nonché il numero speciale di *German Law Journal*, 2, 2014. Sulla decisione della Corte di giustizia, cfr. MANZELLA – PINELLI – GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid-Rassegna*, 19, 2015; PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione*

mente finalizzato a «salvare il salvatore»¹¹ attraverso operazioni di sostegno finanziario di secondo grado, così evitando che “fallimenti del mercato” potessero trasformarsi in “fallimenti degli Stati”¹².

In secondo luogo, l’Unione europea ha affiancato agli strumenti di contenimento del processo degenerativo alcuni rimedi strutturali, idonei a prevenire il ripetersi di situazioni emergenziali tali da richiedere analoghi interventi di salvataggio dei paesi in difficoltà (e anche per evitare fenomeni di azzardo morale da parte di alcuni stati membri), tra l’altro al fine di irrobustire la fiducia dei mercati nei confronti dell’Euro. Possono essere incluse nell’ambito di questo secondo indirizzo strategico le più intense forme di coordinamento fra le politiche economiche degli Stati membri realizzate nell’ambito della nuova *governance* economica.

Invero, l’esigenza di un coordinamento più stretto fra le politiche economiche era stata già avvertita nell’Unione europea ben prima che cominciassero a manifestarsi i sintomi di turbolenza economico-finanziaria. In un primo momento, peraltro, i meccanismi di coordinamento *soft* allora esistenti erano stati ritenuti sufficienti, nella convinzione diffusa che la spinta unificatrice dell’Euro avrebbe condotto a ridurre gli squilibri macroeconomici fra gli Stati membri¹³. In realtà, ciò è avvenuto solo in parte

importante anche in relazione alla crisi greca, in Federalismi, 13, 2015; FARAGUNA, La Corte di Giustizia strizza l’occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT), in Quad. cost., 3, 2015, 798 ss. Sulla sentenza OMT II del Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. DE PETRIS, Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe, in Federalismi, 13, 2016; FARAGUNA, La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler, in Diritti comparati working papers, 2016; SAITTO, Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa tra istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT, in Costituzionalismo, 2017.

¹¹Cfr. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., 383 ss. e spec. 384-385.

¹²Una linea di sviluppo che secondo SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *DPCE online*, 4, 2015, spec. 19, avrebbe profondamente trasformato il ruolo del debito, il quale verrebbe a presentarsi non più come un elemento fisiologico della società capitalistica bensì come una patologia dell’ordine. Il rapporto debitorio diventerebbe così il paradigma delle relazioni tra l’UE e gli stati membri.

¹³Il punto è in particolare evidenziato da DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 43 ss.

– e per lo più nel primo decennio di vita della moneta unica¹⁴ – sicché l’Unione europea è stata chiamata a ripensare profondamente i propri meccanismi di *governance* economica.

In particolare, il 2 marzo 2012, 25 Stati membri dell’Unione hanno firmato a Bruxelles il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*)¹⁵. Tale trattato prevede una serie di strumenti finalizzati a potenziare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, quali l’istituzionalizzazione dell’*Euro Summit* (o Vertice Euro¹⁶), delinea un rafforzamento della cooperazione interparlamentare in materia e ribadisce i contenuti del c.d. “semestre europeo”, vale a dire il ciclo di coordinamento delle politiche economiche nella cornice del quale ciascun paese è chiamato a negoziare le misure necessarie per garantire l’equilibrio finanziario e di bilancio¹⁷. Il *Fiscal Compact* ha introdotto altresì vincoli di bilancio più stringenti¹⁸, impegnando gli Stati firmatari a rece-

¹⁴Cfr. BRUNI –VILLAFRANCA, *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell’Unione europea: l’interesse italiano*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Senato della Repubblica, 2011.

¹⁵Sebbene si tratti di uno strumento pattizio internazionale, l’art. 16 prevede che «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del Trattato sull’Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea». Il *Fiscal Compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

¹⁶L’*Euro Summit* (o Vertice Euro) riunisce i Capi di stato o di governo dei paesi membri che adottano la moneta unica, il Presidente dell’*Euro Summit* (attualmente coincidente con il Presidente del Consiglio europeo) e il Presidente della Commissione europea. Il Presidente della BCE è invitato a partecipare alle riunioni del Vertice Euro. Possono inoltre essere invitati a partecipare il Presidente dell’Eurogruppo e il Presidente del Parlamento europeo nonché i *leader* dei paesi non Euro che hanno ratificato il *Fiscal Compact*. Il Presidente dell’*Euro Summit* è eletto a maggioranza semplice dal Vertice contestualmente all’elezione del Presidente del Consiglio europeo. Egli rimane in carica due anni e mezzo. L’*Euro Summit* è chiamato a fornire orientamenti strategici in merito alla politica economica dell’Eurozona.

¹⁷Sul semestre europeo, cfr. in particolare ARMSTRONG, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *European Law Review*, 5, 2013, 601 ss. Sulle ricadute del semestre europeo sull’ordinamento italiano, cfr. CAPUANO – GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in MANZELLA – LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 227 ss. e spec. 231 ss. e, in una prospettiva politologica, CAVATORTO –FERRERI, *Governance economica europea in tempi di crisi e scelte di policy nazionali: l’austerità nel discorso parlamentare italiano*, in MOINI (cur.), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse, 2015, 71 ss.

¹⁸In particolare, i paesi che si trovino in una situazione di disavanzo eccessivo devono predisporre un programma di partenariato economico e di bilancio approvato dal Consiglio e dalla Commissione.

pire «la “regola del pareggio di bilancio” [...] tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale»¹⁹.

Ai nuovi vincoli di bilancio definiti dal *Fiscal Compact* ha fatto seguito la legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale è intervenuta sul testo dell'art. 81 Cost., modificando altresì gli artt. 97, 117 e 119 Cost.²⁰. L'art. 5 della legge costituzionale ha poi rinviato la sua attuazione a una legge rinforzata (o, secondo altra terminologia, organica²¹; si è anche parlato di “legge-quadro”²²) da approvarsi a maggioranza assoluta

Tale programma è sottoposto a monitoraggio in sede di attuazione. In caso di mancato rispetto degli impegni adottati, apposite sanzioni possono essere irrogate dalla Corte di giustizia.

¹⁹ Sulla riforma costituzionale del 2012, nella sterminata letteratura, cfr. almeno LIPPOLIS – LUPO – SALERNO – SCACCIA (cur.), *Costituzione e pareggio di bilancio (Filangieri, Quaderno 2011)*, Napoli, Jovene, 2011; MORRONE (cur.), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 357 ss.; LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; DI GASPARE, *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in *Amm. in comm.*, 2015; DI GASPARE, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in *Amm. in comm.*, 2016; CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012; GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, cit., 92 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3, 2012; BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffè, 2015; BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, spec. 161 ss.; BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2, 2012. Sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in una prospettiva comparatistica, cfr. ADAMS – FABBRINI – LAROUCHE (cur.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart, 2014; BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in BIFULCO – ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., 139 ss. Con specifico riferimento all'ordinamento spagnolo, cfr. GARCÍA ROCA – MARTÍNEZ LAGO (cur.), *Estabilidad Presupuestaria y Consagración del Freno Constitucional al Endeudamiento*, Madrid, Civitas, 2013.

²⁰Il 22 febbraio 2017, la Commissione europea – in ossequio all'art. 8 del *Fiscal Compact* – ha presentato la relazione con la quale ha dato conto dell'attuazione negli stati firmatari dell'obbligo di recepire i nuovi vincoli di bilancio. Con riferimento all'ordinamento italiano, la Commissione ha formulato un giudizio positivo, concludendo che «*The national provisions adopted by Italy are compliant with the requirements set in Article 3(2) of the TSCG and in the common principles in light of the clarifications provided by the national authorities on the substance of the correction mechanism and the formal commitment provided by the national authorities to apply the comply-or-explain principle in line with the common principles*».

²¹Riflettendosi “a caldo” sulla riforma costituzionale (LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri. Quaderno 2011*, 2012, 89 ss. e spec. 108 ss.), si è sostenuto che la legge attuativa dell'art. 81, c. 6, Cost. presentasse tutte le caratteristiche che consentono di ricondurla alla categoria delle “leggi

dei componenti di ciascun ramo del Parlamento²³.

Questa legge è stata approvata sul finire della XVI legislatura: si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (“Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”). Come è noto, la conclusione della XVI legislatura ha subito un lieve anticipo, il che ha comportato un *iter* particolarmente breve per la legge in questione (da approvarsi entro il 28 febbraio 2013, ai sensi dell’art. 5, c. 3, della legge costituzionale n. 1 del 2012), durato complessivamente meno di un mese²⁴: la proposta di legge, a prima firma dell’on. Giancarlo Giorgetti (presidente della V Commissione bilancio della Camera) è stata depositata il 27 novembre 2012 ed approvata definitivamente dal Senato, nel medesimo testo trasmesso dalla Camera, il 20 dicembre 2012. Una tempistica siffatta non ha certamente agevolato, tra l’altro, il coinvolgimento delle autonomie territoriali²⁵, né il confronto tra le forze politiche sulle principali opzioni di merito compiute dal legislatore in attuazione della revisione costituzionale.

Sul piano formale, la legge è stata approvata con una maggioranza superiore alla soglia della maggioranza assoluta in ambedue i rami del Parlamento, soglia che le

organiche”, in quanto ad essa è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, di talché può considerarsi come una fonte distinta tanto dalle leggi costituzionali quanto dalle leggi ordinarie: idonea a resistere all’abrogazione da parte di queste ultime e suscettibile di andate ad integrare il parametro nel giudizio di costituzionalità. Una lettura non dissimile è stata adottata sia dal legislatore, che come vedremo ha ritenuto di intervenire con un provvedimento *ad hoc*, anch’esso approvato a maggioranza assoluta, quando ha inteso modificarla, sia dalla Corte costituzionale (sent. n. 88/2014), la quale ha peraltro preferito parlare di “legge rinforzata”.

²²Così CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica* (2013), ora in ID., *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Napoli, ES, 2016, 17 ss., spec. 60 ss.

²³Ai sensi dell’art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012, inoltre, «le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». Su questo rinvio ai Regolamenti parlamentari e sulla natura della legge di attuazione della riforma costituzionale, cfr. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Oss. fon.* 1, 2013, 6 ss.

²⁴Segnalano questo aspetto BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 187 s. e BARTOLUCCI, *La legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Oss. fon.*, 3, 2016, 7 ss. Sulla conclusione della XVI legislatura cfr. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amm. in camm.*, 2, 2014, 2 ss.

²⁵Cfr. BARTOLUCCI, *La legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, cit., 8.

Presidenze di Assemblea hanno entrambe richiamato in occasione delle relative votazioni²⁶. Essa si apre con un articolo che, dopo aver enunciato, al comma 1, che «la presente legge costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dell'articolo 5 della medesima legge costituzionale», precisa che essa «può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione».

In effetti, a tale prescrizione si è scrupolosamente attenuto il legislatore successivo che, con legge 12 agosto 2016, n. 164 (“Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali”), ha apportato, su iniziativa del Governo, una serie di modifiche testuali alla legge n. 243 del 2012, volte a tenere conto della nuova disciplina in materia di armonizzazione dei bilanci regionali nel frattempo intervenuta e a dettare un quadro di regole diverso dal tradizionale “patto di stabilità interno”²⁷. Anche per tale legge, intervenuta (non a caso) parallelamente ad un'altra legge che – su iniziativa parlamentare – ha invece modificato la legislazione ordinaria in materia e in particolare quella contenuta nella legge n. 196 del 2009²⁸, le Presidenze di Assemblea hanno rilevato, al momento della

²⁶Cfr. A.C., XVI legislatura, res. sten., 12 dicembre 2012, 32 ss.; A.S., XVI legislatura, res. sten., 20 dicembre 2012, 129 (la necessità della maggioranza assoluta viene invero richiamata altre volte, in precedenza, dal Presidente, al fine evidentemente di assicurare un'adeguata partecipazione alla relativa votazione). Si osservi che, ai sensi dell'art. 107, c. 3 Reg. Sen., «prima della votazione di una proposta per la cui approvazione sia richiesto il voto favorevole di una maggioranza dei componenti del Senato, può essere disposto dal Presidente l'accertamento del numero dei presenti». L'art. 46, c. 3 Reg. Cam. stabilisce invece che «La Presidenza non è obbligata a verificare se l'Assemblea o la Commissione sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia richiesto rispettivamente da venti o quattro deputati e l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano».

²⁷Cfr., in particolare, la replica del viceministro Morando, in A.C., XVII legislatura, res. sten., 1 agosto 2016, 14 ss. In dottrina, cfr. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016: un ulteriore tassello del processo di riforma del bilancio dello stato*, in corso di pubblicazione.

²⁸Il riferimento è alla legge 4 agosto 2016, n. 163, recante “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”, su cui cfr. PEREZ, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 6, p. 758 s., LO CONTE, *La riforma della contabilità pubblica*, ivi, 765 ss. e BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi*, 9, 2017.

votazione finale, la necessità della maggioranza assoluta²⁹.

Sono invece mancate non tanto una numerazione autonoma di tali leggi, ma anche soltanto, nelle note sui “lavori preparatori” pubblicate in Gazzetta Ufficiale, ogni indicazione sulla maggioranza richiesta per l’approvazione della legge n. 243 del 2012, così come per la legge n. 164 del 2016. Sembra però trattarsi di una mera (anchorché censurabile) dimenticanza, che non altera la conclusione per cui la maggioranza assoluta occorrerà anche per tutte le leggi successive che intendano modificare la legge in questione, che discende dall’art. 81, c. 6, della Costituzione e che è riconosciuta dall’art. 1, c. 2, della legge n. 243 del 2012.

2.2. L’intreccio nella esaminata disciplina fra fonti di diritto internazionale (quale sicuramente è il *Fiscal Compact*), fonti (di diritto derivato) dell’ordinamento dell’Unione europea (in particolare, le norme del *six-pack* e del *two-pack*³⁰) e fonti nazionali (costituzionali e subcostituzionali) ha riproposto il delicato problema dei rapporti tra la Costituzione nazionale e l’ordinamento dell’Unione europea.

La vicenda in esame si presta a essere letta come una conferma della tesi che afferma la natura “composita” della Costituzione europea: nel senso che tale Costituzione si compone necessariamente di elementi ricavati dall’ordinamento dell’Unione europea e da elementi tratti dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, mutualmente intrecciati mediante l’azione di clausole-valvola che auto-limitano ciascun ordinamento³¹. È perciò assai difficile cogliere gli uni senza aver presenti gli altri.

Le reciproche influenze giocano in ambedue le direzioni: i caratteri propri degli elementi tipici dell’ordinamento dell’Unione europea si correlano strettamente – si pensi alle procedure di revisione, ordinaria e semplificate, o al ruolo del corpo elettorale, tramite elezioni e referendum – agli assetti degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati membri; e, viceversa, i processi di revisione delle Costituzioni nazionali,

²⁹Cfr. A.S., XVII legislatura, res. sten., 13 luglio 2016, 56; A.C., XVII legislatura, res. sten., 2 agosto 2016, 40.

³⁰Il *six-pack* è composto da cinque Regolamenti (nn. 1173, 1174, 1175, 1176, 1176 del 2011) e una direttiva (n. 85 del 2011). Il *two-pack* è invece formato dai Regolamenti n. 472 e 473 del 2013.

³¹Cfr. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007.

specie quelli più recenti, spesso si spiegano in quanto collegati, più o meno strettamente, a mutamenti in atto a livello sovranazionale³². Come è stato acutamente notato, si realizza così una «*mutual dependence of the legal and constitutional orders involved, which together might be said to form the 'composite' constitutional order of Europe, a 'compact' in which the one cannot do without the other*»³³.

Per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012, che chiaramente adempie a quanto richiesto dal *Fiscal Compact*, il vincolo finanziario è assunto in modo chiaro ed esplicito anche dalle Costituzioni e dalle classi politiche nazionali.

La sua funzione, probabilmente, si coglie meglio se ci si prova a porre dal punto di vista degli attori che operano nei singoli ordinamenti degli Stati membri. Nella situazione anteriore, infatti, poteva essere persino considerato razionale (o quanto meno “furbo”), per le classi politiche nazionali, riuscire ad eludere tale vincolo, in nome dell’interesse nazionale (inteso come interesse particolare e a breve termine, evidentemente); o quantomeno era assai forte la tentazione di addossare integralmente all’ordinamento europeo la responsabilità di politiche economiche restrittive³⁴, senza però dotare quest’ultimo, al tempo stesso, di incisivi ed informati meccanismi di controllo. L’esempio della Grecia è fin troppo eloquente, in proposito, per necessitare di ulteriori illustrazioni.

Oggi ciò non pare più possibile, almeno a stare, come compete ai giuristi, al quadro normativo. Una volta che il vincolo è stato (anche) nazionalizzato e costituzionalizzato, esso deve intendersi come fatto proprio e condiviso anche dalle classi politiche e dalle istituzioni nazionali. Che tale vincolo sia stato approvato contro voglia, in quanto “imposto dall’Europa”, e in modo quasi clandestino, come mostrano la rapi-

³²Una quota significativa delle revisioni costituzionali intervenute nell’ultimo ventennio negli stati membri dell’Unione europea può ritenersi, infatti, *EU-driven* – basti pensare al caso della legge costituzionale n. 1 del 2012 – o almeno *EU-oriented*, come ad esempio in occasione della riforma dell’art. 117, c. 1 Cost. In argomento, cfr. N. LUPO – G. PICCIRILLI, *In search of national constitutional identities: the contribution of Member States’ constitutional revisions to the EU “composite” constitution*, paper, ICONS, 2015.

³³Cfr. BESSELINK – REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: “Europe Speaking German”*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, 1 ss. e spec. 7.

³⁴Cfr. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *Federalismi*, 5, 2012, 25 ss.

dità dell'*iter*³⁵ e, soprattutto, la scarsa attenzione prestata dai *mass-media* alla legge costituzionale n. 1 del 2012 – che solo parzialmente può attribuirsi all'elevato tasso tecnico della materia affrontata – è poi altro discorso, che comunque non rileva ai fini dell'interpretazione del quadro normativo così introdotto.

La costituzionalizzazione di questo vincolo da parte degli Stati membri, tra l'altro, consente ora, almeno sul piano potenziale, l'attivazione di una molteplicità di soggetti che ne controllano il rispetto: non soltanto di quelli presenti a livello europeo (Commissione europea, Consiglio, *Euro Summit*, Corte di Giustizia), ma anche di quelli operanti a livello nazionale (Corti costituzionali, Parlamenti nazionali, capi di stato, Corti dei conti, *Fiscal Councils*)³⁶. D'altronde, ove i controlli non operassero in ambedue gli ordinamenti, ben difficilmente potrebbero funzionare e sarebbe più agevole, evidentemente, aggirarli: la Costituzione "composita" richiede la fissazione di limiti al potere in entrambi gli elementi di cui essa si compone, con organi di garanzia – variamente configurati sul piano tecnico e politico – presenti a livello europeo e a livello nazionale (in grado di "dialogare" e di comprendersi tra di loro)³⁷.

Emblematica può considerarsi, da questo punto di vista, la vicenda della istituzione dei *Fiscal Councils*, in attuazione del *Fiscal Compact* (art. 3, par. 2), della Direttiva n. 85 del 2011 e del Regolamento n. 473/2013. Il combinato di tali discipline ha richiesto l'istituzione negli Stati membri di soggetti indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio incaricati di vigilare sulla osservazione delle regole contenute nel *Fiscal Compact*, in particolare attraverso l'elaborazione di previsione macroeconomiche imparziali e realistiche, le quali sono destinate ad essere utilizzate nell'ambito dell'intero processo di bilancio³⁸.

³⁵Cfr., per tutti, CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, cit., 55 s.

³⁶Cfr. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 2 ss.

³⁷In particolare, sulle prospettive del controllo parlamentare sulle decisioni di finanza pubblica nel quadro della "Costituzione composita", cfr. LUPO – RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, 333 ss.

³⁸Sui *Fiscal Councils*, amplius PERROTTA, *Il rafforzamento della vigilanza sui conti pubblici e l'evoluzione della fisionomia delle istituzioni fiscali indipendenti*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 539 ss.; FASONE - GRIGLIO, *Can Fiscal*

Tale obbligo ha ricevuto attuazione nell'ordinamento italiano attraverso l'art. 5, c. 1, lett. f) della legge cost. n. 1/2012, norma ulteriormente implementata, dopo un confronto piuttosto serrato, dagli artt. 16-19 della legge n. 243/2012³⁹. A distanza di un ulteriore anno – in attuazione di questa disciplina e di due appositi (e paralleli) protocolli istitutivi adottati dalle Giunte per il regolamento delle due Camere – è stato così istituito in Italia, presso il Parlamento ma con garanzie di indipendenza, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio⁴⁰.

La “rete” dei *Fiscal Councils* nazionali – formalizzatasi nel settembre 2015⁴¹ – trova poi il proprio polo di coordinamento nello *European Fiscal Board* (EFB), autorità chiamata ad interfacciarsi con la Commissione europea nell'ambito di processo di valutazione della attuazione delle regole di bilancio⁴²: un organo tecnico e indipendente la cui istituzione ha in qualche modo compensato l'accresciuta politicizzazione della Commissione europea, registratasi con la Commissione Juncker, anche a seguito della convenzione costituzionale dei c.d. “*Spitzenkandidaten*”⁴³.

Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis, in DE WITTE, HÉRITIER, TRECHSEL (cur.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, RSCAS-EUDO, 2013, 285 ss; FASONE – FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in DANIELE – SIMONE – CISOTTA (cur.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino, Giappichelli, 2017, 161 ss.

³⁹Cfr., tra gli altri, con varietà di orientamenti, CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi*, 20, 2012; RAZZA, *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 4, 2013, 893 ss.; CHITI, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2014; GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5, 2016; MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento*, in *Federalismi*, 36, 2016.

⁴⁰Sulla (lenta) attuazione del protocollo istitutivo dell'UPB, cfr. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentari?*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 116 ss.

⁴¹A partire dal terzo incontro informale, svoltosi a Bratislava: cfr. <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/108/about-us>. Essi hanno subito adottato, il 5 novembre 2015, un “position paper” che individua gli standard minimi per garantirne l'indipendenza.

⁴²Cfr. la decisione della Commissione (UE) 2015/1937 del 21 ottobre 2015, efficace dal 1 novembre 2015.

⁴³Sul processo di politicizzazione della Commissione europea, anche a seguito della “convenzione costituzionale” sugli *Spitzenkandidaten*, cfr., tra gli altri, CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quad. cost.*, 2014, 715 ss., GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 10 ottobre 2014, MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno)*

2.3. Come visto, l'ordinamento italiano si è adeguato al nuovo contesto normativo sovranazionale con l'adozione della legge costituzionale n. 1 del 2012, ulteriormente implementata dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012.

In via preliminare è interessante osservare la sfasatura fra la rubrica della legge costituzionale – la quale utilizza il concetto di "pareggio di bilancio" – e la formulazione dell'art. 81, c. 1 Cost., il quale fa invece ricorso alla nozione di "equilibrio di bilancio". In continuità con l'assetto precedente alla riforma costituzionale, il più elastico principio di "equilibrio" – a differenza di quello del "pareggio" – non costituirebbe un ostacolo insuperabile all'attuazione di politiche keynesiane anticicliche⁴⁴. Invero, come detto, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha utilizzato entrambi i termini quasi si trattasse di sinonimi. Al pari di quanto accade con i concetti di "politica economica" e "politica monetaria" nella giurisprudenza OMT, si registra dunque anche in questo contesto una dissociazione fra il significato giuridico e quello economico delle categorie impiegate⁴⁵. L'ambiguità prodotta dalla tecnica redazionale può in parte collegarsi alla difficoltà di rendere in italiano il termine inglese utilizzato dal *Fiscal Compact* ("balanced budget rule"), il quale può essere tradotto sia come "regola del pareggio di bilancio" (formulata effettivamente utilizzata nella versione italiana del Trattato), sia come "regola dell'equilibrio di bilancio".

Una delle linee portanti della riforma costituzionale è costituita dalla introduzione del divieto di ricorrere all'emissione di debito. Ai sensi dell'art. 81, c. 1 Cost. «lo

europeo, in *Federalismi*, 28 maggio 2014, SILEONI, *La nuova procedura di nomina della Commissione europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 941 ss., MANZELLA, *Il parlamentarismo europeo al tempo della globalizzazione*, in *Federalismi*, 25 febbraio 2015, spec. 3 ss., GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, 2016, 279 ss., e CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West European Politics*, 2016, 992 ss. Sulle origini di tale processo cfr. PRIESTLEY – SCHOLLGEN – PEÑALVER GARCÍA, *The Making of a European President*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

⁴⁴Peraltro, non mancano autori che ravvisavano già prima della riforma costituzionale del 2012 l'esistenza di una regola sostanziale del bilancio in pareggio (DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello stato?*, in *Amministrazione in cammino*, 2014).

⁴⁵Sull'incerto confine fra politica economica e politica monetaria, nella sterminata letteratura, cfr. almeno MANZELLA – PINELLI – GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 2016, 3-4; CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. Dir. (annali)*, VII, Milano, Giuffrè, 2014, 811 ss.

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». Il secondo comma aggiunge che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Si tratta di innovazioni di non poco conto. Come è stato osservato, dai lavori preparatori in Assemblea costituente non era emersa alcuna «specifica connotazione politica dell'indebitamento, ma neanche una sua espressa stigmatizzazione». Traspariva, «piuttosto, l'idea, tipicamente liberale» della tassazione quale «principale, se non unica, fonte di finanziamento dei bilanci pubblici». Peraltro, il testo originario dell'art. 81 Cost. non escludeva la possibilità di finanziare le spese con il ricorso al credito, soprattutto in caso di necessità impreviste⁴⁶. Ora, invece, la decisione di ricorrere all'indebitamento congiunturale «da decisione sostanzialmente libera» viene trasformata in «eccezione costituzionalmente condizionata», sicché «la libertà politica dello stato» finisce per essere «discrezionalmente orientata verso gli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee», cui gli stessi Stati membri concorrono⁴⁷.

A ben riflettere, peraltro, i primi due commi dell'art. 81 Cost. – come interpretati alla luce del combinato disposto fra il *Fiscal Compact* e la legge n. 243 del 2012 – presuppongono la seguente tripartizione delle fattispecie di indebitamento consentito: a) debito strutturale; b) debito collegato al ciclo economico; c) debito congiunturale⁴⁸.

La prima fattispecie è implicita nel concetto di «equilibrio» impiegato dall'art. 81, c. 1 Cost. Infatti, anche in base alla legge n. 243 del 2012, quest'ultimo requisito si considera soddisfatto – al netto della considerazione del ciclo – allorché sia centrato l'obiettivo di medio termine (OMT), ossia «il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, lett. e, l. n.

⁴⁶Così SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”, in *Rivista AIC*, 1, 2017, spec. 9.

⁴⁷Cfr. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 6.

⁴⁸Su tale tripartizione, cfr. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”, cit., 17 ss.

243 del 2012). Per gli Stati con un indebitamento complessivo corrispondente a quello italiano⁴⁹, l'art. 3, c. 1, lett. b) del *Fiscal Compact* ammette un disavanzo strutturale – anche derivante dal ricorso al credito – fino allo 0,5% del PIL⁵⁰.

È necessario precisare che la possibilità di una deviazione dal percorso di avvicinamento all'equilibrio di bilancio da parte del singolo Stato membro è espressamente contemplata dall'art. 5 del regolamento UE n. 1175/2011, il quale subordina tale deroga a due condizioni: a) il mantenimento di un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del rapporto deficit/PIL; 2) il ritorno della posizione di bilancio all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal Programma di stabilità.

Con riferimento alla seconda fattispecie di deroga al divieto di indebitamento, sia il primo sia il secondo comma del nuovo art. 81 Cost. – forse con una ripetizione non felice sul piano stilistico – ammettono nuovo debito alla luce del ciclo economico. In tal caso, la deroga subentra in maniera automatica a seguito degli andamenti del ciclo, non ponendosi «come conseguenza di scelte discrezionali, ma come meccanismo capace di prendere automaticamente in considerazione la maggior spesa dovuta all'operare degli stabilizzatori automatici e le minori entrate dovute alla diminuzione del gettito fiscale in periodi di rallentamento dell'economia»⁵¹.

Infine, in relazione al debito congiunturale, l'art. 81, c. 2 Cost. consente la possibilità di finanziarie spese in debito *una tantum* in caso di eventi eccezionali e previa

⁴⁹Quando invece il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato sia significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche siano bassi, il disavanzo strutturale massimo corrisponde all'1% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

⁵⁰Dunque l'art. 81, c. 1 Cost. non elimina affatto la possibilità per lo stato di indebitarsi. I conti, semmai, dovranno «sempre essere corretti tenendo in considerazione il saldo strutturale, cosa che conferisce comunque una ampia discrezionalità al decisore politico». In altre parole, il primo comma contiene «un implicito riferimento al fatto che è sempre ammesso, quando le condizioni sono normali, un indebitamento strutturale, nonostante il quale è comunque considerato rispettato il principio di (...) “equilibrio”, indipendentemente dal riferimento al ciclo» (SAITTO, “*Costituzione finanziaria*” ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”*, cit., spec. 19 ss.). In argomento, cfr. altresì LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. 121 ss.; DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, cit.

⁵¹Cfr. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amm. in Comm.*, 2013, 14. Nello stesso senso, cfr. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, cit., 201.

autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta.

Il concetto di eventi eccezionali, quanto meno nelle sue linee generali, si evince dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, il quale rinvia al legislatore il compito di definire più nello specifico tre fattispecie che autorizzano il ricorso (eccezionale) all'indebitamento: a) gravi recessioni economiche; b) crisi finanziarie; c) gravi calamità naturali. Nel dare attuazione alla riforma, l'art. 6 della legge 243 del 2012 sembrerebbe tuttavia aver sviluppato la classificazione delle ipotesi di «eventi eccezionali» anche oltre il dato letterale contenuto nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. Ai sensi dell'art. 6, c. 2, per eventi eccezionali – «da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»⁵² – si devono intendere: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'Eurozona o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Dunque – stando alla lettera della norma (e in particolare dell'inciso «*ivi incluse*») – il divieto di indebitamento potrebbe essere derogato in relazione a “eventi straordinari al di fuori del controllo dello stato” diversi dalla fattispecie delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali.

A prima vista, l'art. 81 Cost. sembrerebbe richiedere l'intermediazione di un atto parlamentare adottato a maggioranza assoluta solo in relazione alla fattispecie del debito congiunturale per eventi eccezionali. Come si vedrà, tuttavia, la prassi è fin qui andata in senso diverso: la relazione con la quale il Governo richiede alle Camere l'autorizzazione allo scostamento ha infatti finito per dare conto anche delle altre due fattispecie (indebitamento strutturale e ciclo economico). Deve ritenersi che, nel silenzio della norma costituzionale, questo ampliamento dei contenuti della relazione governativa discenda dall'interpretazione estensiva utilizzata dall'art. 6, c. 3 della

⁵²In particolare, occorre tenere conto dell'art. 3, par. 3 del *Fiscal Compact*, ai sensi del quale «per “circostanze eccezionali” si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine».

legge n. 243 del 2012, la quale richiede, fra l'altro, un aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica in occasione della delibera dell'autorizzazione all'indebitamento per eventi eccezionali.

In base a quest'ultima disposizione, nella ipotesi di attivazione dell'*enabling clause*, il Governo – sentita la Commissione europea – è chiamato a presentare alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica nonché una specifica richiesta di autorizzazione, la quale indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali (art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012). La medesima procedura – aggiunge l'art. 6, c. 6 della l. 243 del 2012 – trova altresì applicazione qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari.

Senonché, a seguito dell'ampliamento dei contenuti della relazione governativa, anche le risoluzioni delle Camere con le quali viene concessa l'autorizzazione allo scostamento hanno 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. Invero, con riferimento a queste ultime due ipotesi, l'intermediazione dell'atto parlamentare di autorizzazione adottato a maggioranza assoluta sembrerebbe assolvere non tanto ad un obbligo giuridico in senso stretto, quanto semmai all'interesse politico al rafforzamento della posizione del Governo nel negoziato con la Commissione europea.

2.4. Un delicato nodo problematico è sollevato dall'art. 81, c. 2, Cost. Si tratta di definire quale sia l'atto con cui le Camere devono autorizzare, a maggioranza assoluta, il ricorso all'indebitamento, possibile, ai sensi della disposizione costituzionale, al verificarsi di eventi eccezionali. Ponendosi cioè la questione – già sorta con riferimento ad altre disposizioni costituzionali non dissimili, quali quelle di cui all'art. 78

Cost. (sulla delibera dello stato di guerra e di conferimento al Governo dei poteri necessari) o di cui all'art. 82 Cost. (sulle delibere istitutive delle commissioni di inchiesta) – se tali delibere vadano assunte con legge o con atto (bicamerale) non legislativo (o se possa essere assunta tanto nell'uno come nell'altro modo).

Invero, una risposta piuttosto chiara a favore della natura non legislativa – o almeno non necessariamente legislativa – delle suddette delibere si è ritenuto potersi piuttosto agevolmente ricavare già sulla sola base del tenore letterale della disciplina in esame⁵³. All'interno di altri tre commi del medesimo art. 81 Cost. il legislatore costituzionale, infatti, si fa carico di precisare con quale strumento la delibera vada assunta. È il caso, in particolare, dei commi quarto, quinto e sesto, con riferimento – rispettivamente – all'approvazione (con legge) di bilancio e rendiconto; alla concessione (con legge) dell'esercizio provvisorio; e alla definizione di alcuni elementi per dare attuazione alla riforma (con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato, come si è ampiamente avuto modo di osservare).

Una interpretazione siffatta sembra rispondere, inoltre, ad una logica di coerenza sistematica. Da un lato, il fatto che sia espressamente richiesta la medesima maggioranza necessaria per l'approvazione della legge "rinforzata" potrebbe spingere, ove si ritenga doversi procedere con legge, nella direzione di un'assimilazione dei relativi contenuti, e suggerire l'adozione di una legge "rinforzata" pure per adottare la delibera in questione. Dall'altro lato, però, se alla legge "rinforzata" spetta il compito di dettare norme di tipo ordinamentale e di carattere tendenzialmente stabile, è ben difficile che essa possa altresì essere chiamata a disporre, con riferimento al singolo esercizio, l'autorizzazione all'indebitamento. Per di più, dovrebbe farlo nel rispetto di norme dettate dalla medesima fonte, in attuazione del già ricordato l'art. 5, c. 1, lett.

⁵³Cfr. LUPU, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 130 ss. In tale scritto si auspicava inoltre che – con il solito "gioco a intarsio" tra le diverse fonti normative, necessario se si vuole che le procedure parlamentari funzionino al meglio – la legge rinforzata si facesse carico di predefinire i possibili effetti discendenti da siffatte delibere e che i regolamenti delle due Camere dettassero regole volte ad assicurare, per quel che si può immaginare, mediante accordi informali o anche mediante "intese" tra i presidenti di assemblea, la coerenza tra i testi delle delibere della Camera e del Senato, nonché un qualche coinvolgimento delle autonomie territoriali nel loro procedimento di formazione.

d), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Ben più agevole è sembrata perciò la soluzione di ritenere che la disposizione in questione vada attuata mediante un atto bicamerale non legislativo, adottato da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei componenti. Del resto, la categoria degli atti bicamerali non legislativi non è certamente inedita. Alla sua configurazione hanno dedicato in passato importanti energie illustri studiosi⁵⁴, appunto per rispondere al «problema relativo alla forma che debbono assumere gli atti delle due Camere, quando le norme costituzionali non prescrivono esplicitamente la loro adozione con legge»⁵⁵. E ancora oggi essa trova, nell'ordinamento italiano, non poche applicazioni, in base a disposti contenuti nella Costituzione, nelle leggi o nei regolamenti parlamentari⁵⁶. Non pare perciò che sussistano particolari problemi nel considerare che il nuovo art. 81 Cost. ne aggiunga un'altra⁵⁷.

Come in parte anticipato e come si vedrà più analiticamente fra poco, nonostante il silenzio serbato in proposito dai Regolamenti parlamentari, i quali non sono stati tuttora modificati per tener conto delle nuove procedure finanziarie (le ultime modifiche in proposito risalgono alla fine degli anni '90), la soluzione dell'atto bicamerale non legislativo ha trovato accoglimento nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 nonché nella successiva prassi parlamentare. Si è deciso infatti di procedere all'adozione di risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui si approva il DEF e le relative note di aggiornamento, ma da queste presupposte) approvative, nei due rami del Parlamento, di una relazione governativa con cui il Governo, ai sensi dell'art. 6, c. 3, nel momento in cui "ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico":

⁵⁴Cfr. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione (per il primo decennale)*, Milano, Giuffrè, 1958, 419 ss.; NOCILLA, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, 183 ss.

⁵⁵Così ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, cit., 421

⁵⁶Tipico esempio di atto bicamerale non legislativo è la deliberazione dello stato di guerra ex art. 78 Cost. Per una accurata rassegna, cfr. RIVOSECCHI, *Atti bicamerali non legislativi*, in MANGIAMELI (cur.), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 123 ss. e spec. 126 ss.

⁵⁷Analogamente, facendo leva peraltro più su argomenti sostanzialistici che su quelli letterali, cfr. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, cit., 66 s., il quale parla in proposito di "atto complesso bicamerale".

- a) aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica;
- b) formula una specifica richiesta di autorizzazione alle Camere che indichi misura e durata dello scostamento;
- c) stabilisce le finalità cui destinare le risorse che così si sono rese disponibili;
- d) definisce il piano di rientro, da attuarsi a decorrere dall'esercizio immediatamente successivo.

Il tutto, come richiede il medesimo art. 6, c. 3, «sentita la Commissione europea». Sempre la medesima disposizione precisa – con un'invasione della sfera di riserva di regolamento parlamentare, forse giustificata dall'esigenza di ribadire il disposto costituzionale, oltre che dall'inerzia della fonte regolamentare – che «la deliberazione con cui ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti».

Si costruisce così, su impulso delle fonti italiane, quello che può definirsi un procedimento parlamentare euro-nazionale, in cui il ruolo cardine viene giustamente attribuito al Governo italiano, chiamato ad assumersi le principali responsabilità, in dialogo costante con le istituzioni dell'Unione europea e in particolare con la Commissione europea. A Camera e Senato è affidata la funzione di autorizzare lo scostamento richiesto, e di farlo con una maggioranza più elevata di quella ordinaria.

La *ratio* alla base della richiesta, già con disposizione costituzionale, della maggioranza assoluta per l'autorizzazione all'indebitamento è dibattuta.

In astratto, possono formularsi almeno tre ipotesi. In base alla prima ipotesi, l'innalzamento della maggioranza richiesta sarebbe finalizzata a favorire convergenze sufficientemente ampie e trasversali tra le forze politiche, così rendendo l'opposizione compartecipe di una delle più importanti decisioni di finanza pubblica⁵⁸. La seconda ipotesi conduce invece a rintracciare la *ratio* della maggioranza assoluta nella esigenza di rendere più difficoltosa ed eccezionale l'attivazione della deroga⁵⁹. Infine, secondo

⁵⁸Questa era l'ipotesi che si era avanzata in LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 143-144.

⁵⁹Interpretazione che pur ipotizzata da DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello*

alcuni autori, il requisito della maggioranza assoluta sarebbe funzionale all'obiettivo di «esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari»⁶⁰. Sul punto si avrà modo di tornare nella parte finale del contributo (cfr. *infra* 4.2).

3: 3.1. Conformemente a quanto stabilito dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 2012, il divieto di indebitamento e la conseguente necessità di una autorizzazione parlamentare per la sua deroga al verificarsi di eventi eccezionali hanno incominciato a trovare applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno solare 2014.

Già in occasione dell'esame nell'aprile del 2014 del Documento di economia e finanza (DEF) il Governo Renzi, insediatosi da un paio di mesi, ha fatto ricorso a tale facoltà. L'autorizzazione parlamentare al ricorso all'indebitamento è stata poi richiesta e concessa in ulteriori 5 casi (4 sempre su iniziativa del Governo Renzi; uno su iniziativa del Governo Gentiloni).

In occasione dell'esame del DEF 2014, la Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'art. 6 della l. 243 del 2012 costituiva il capitolo III della Sezione I (Programma di stabilità dell'Italia) del Documento di economia e finanza. Nella Relazione, il Governo ha innanzitutto ricordato la fase di profonda e prolungata recessione che aveva colpito l'economia italiana. Il Governo ha inoltre dichiarato di volersi avvalere della procedura degli "eventi eccezionali" al fine di pagare speditamente, nel corso del 2014, debiti pregressi della pubblica amministrazione per un ammontare di 13 miliardi di Euro⁶¹. Le misure di accelerazione dei pagamenti sui debiti dell'amministrazione – considerate dal Governo di natura eccezionale – erano finaliz-

unionale e livello interno, cit., 14 è stata considerata dall'autore come recessiva rispetto ad altri moventi della maggioranza assoluta, e precisamente quello di rendere trasparente e visibile la decisione sull'autorizzazione all'indebitamento.

⁶⁰Cfr. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, cit., 203; DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, cit., 14.

⁶¹La decisione di adottare misure per sbloccare il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione era motivato anche dall'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per violazione della direttiva n. 7 del 2011.

zate a ricondurre l'economia italiana lungo un sentiero sostenuto di crescita potenziale e a contrastare gli effetti avversi della recessione attraverso il miglioramento delle condizioni di liquidità delle imprese.

Nella seduta dell'Assemblea della Camera del 17 aprile 2014, la Presidenza ha comunicato la decisione della Conferenza dei capigruppo – alla luce di un accordo unanime raggiunto in Commissione bilancio – di strutturare l'esame del DEF ponendo in votazione due distinti atti di indirizzo: «il primo concernente l'autorizzazione allo scostamento dagli obiettivi programmatici e l'approvazione del piano di rientro, da votare a maggioranza assoluta; il secondo, presentato ai sensi dell'articolo 118-bis Reg. Cam., concernente il Documento di economia e finanza nel suo complesso, da votare a maggioranza semplice, sulla base degli esiti della precedente deliberazione»⁶².

È appena il caso di osservare in questo caso, come in alcune delle occasioni successive, non vi è stata una perfetta coincidenza fra le maggioranze che hanno accordato l'autorizzazione alla deroga e quelle che hanno votato il Documento di economia e finanza o la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF). Tale dato appare tanto più significativo se si considera che le due votazioni sono avvenute in successione nel corso della medesima seduta. Alla Camera, ad esempio, la risoluzione sul DEF 2014 ha conseguito 348 voti favorevoli, a fronte dei 373 voti conseguiti, poco prima, dalla richiesta di autorizzazione alla deroga. In altre circostanze, lo scarto è stato invece più contenuto. Per esempio, la NADEF 2015 – sempre alla Camera – ha ottenuto 3 voti favorevoli in meno rispetto alla risoluzione che accordava l'autorizzazione allo scostamento⁶³.

In ogni caso, la soluzione di ricorrere a un atto parlamentare di indirizzo anziché ad un atto legislativo – proprio per i motivi illustrati precedentemente (cfr. *supra* par. 2.4) – risulta nel merito condivisibile.

⁶²A.C., Assemblea, res. sten., 17.4.2014, 19.

⁶³Alla Camera, le votazioni sulla NADEF 2014 e sull'autorizzazione allo scostamento hanno ottenuto invece il medesimo risultato. La risoluzione sulla deroga al divieto di indebitamento ha conseguito poi due voti in più del DEF 2016.

Analogo giudizio può formularsi con riferimento alla scelta di sdoppiare il voto sulle due risoluzioni, per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto, sul piano strettamente giuridico è quanto meno dubbio che il requisito della maggioranza assoluta potesse estendersi alla risoluzione approvativa del DEF. Infatti, ai sensi dell'art. 64, c. 3 Cost., le maggioranze speciali trovano applicazione nei soli casi previsti dalla Costituzione (o comunque in fonti di rango costituzionale). Non essendo contemplato il DEF fra le eccezioni a tale principio deve ritenersi corretta la scelta di procedere con la votazione di due distinte risoluzioni. Diversamente ragionando – come forse sarebbe stato possibile fare sulla base di una lettura estensiva dell'art. 81, c. 2, Cost., ai sensi della quale la maggioranza assoluta sarebbe richiesta anche per approvare il DEF, in caso di (contestuale) autorizzazione all'indebitamento – si sarebbe finito, fra l'altro, per innalzare surrettiziamente la maggioranza richiesta ad una votazione, quella sul DEF, la quale, come già quelle su analoghe risoluzioni approvative del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF, dal 1988 al 2011) e della Decisione di finanza pubblica (DFP, dal 2011 al 2013), assume natura "simil-fiduciaria". È chiaro infatti che la tenuta del rapporto fiduciario risulterebbe compromessa in caso di rigetto del DEF da parte anche di un solo ramo del Parlamento⁶⁴.

Va da sé che la risoluzione all'autorizzazione parlamentare all'indebitamento doveva essere necessariamente votata prima del DEF: la sua mancata approvazione determinerebbe, infatti, l'attivazione dell'istituto della preclusione con riferimento alla risoluzione di approvazione di un DEF che su quell'indebitamento faccia leva.

Sul piano della opportunità, l'opzione per la doppia risoluzione consente alle opposizioni di articolare meglio e pubblicamente le ragioni del proprio dissenso, eventualmente esprimendo un voto favorevole sulla deroga al divieto di indebitamento,

⁶⁴Sulla natura quasi fiduciaria del voto sui documenti di programmazione finanziaria, cfr. ZAMPETTI, *L'evoluzione delle principali fonti legislative nella più recente esperienza parlamentare*, allegato alla relazione su *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, Palermo, 13-14 giugno 1997, 35 ss.; LUPO, *L'uso della delega legislative nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in DE SIERVO (cur.) *Oss. fon.*, 1997, 63 ss. e spec. 80 ss.; RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 294 ss.

ma, eventualmente confermando il giudizio negativo sulla politica economica del Governo. Come si è visto, non vi sono stati fin qui grandi scarti, in termini quantitativi, tra le due votazioni, anche se in qualche occasione è in effetti successo che l'autorizzazione allo scostamento abbia ottenuto un consenso un po' più largo rispetto alla seconda risoluzione.

Peraltro, quanto meno anomalo risulta il percorso seguito nella definizione della suddetta soluzione procedurale. Il Presidente della Camera – anziché assumere su di sé la responsabilità della interpretazione in esame – ha richiamato una decisione della Conferenza dei capigruppo adottata sulla base di un accordo unanime nella Commissione di settore⁶⁵. Senonché, né la Conferenza dei capigruppo né la Commissione bilancio dispongono di competenze di natura interpretativa, le quali sono rimesse alla autorità del Presidente di Assemblea, organo cui spetta la funzione di far osservare il Regolamento (art. 8 Reg. Cam.)⁶⁶.

In ogni caso, la medesima soluzione ha trovato applicazione, lo stesso giorno, altresì presso l'Assemblea del Senato, sebbene i lavori parlamentari segnalino una minore attenzione alla necessità di fornire un corredo motivazionale a supporto della opzione procedurale prescelta⁶⁷.

A seguito dell'autorizzazione parlamentare⁶⁸, il Governo ha adottato il decreto-

⁶⁵A.C., Assemblea, res. sten., 17.4.2014, 19.

⁶⁶Su tale funzione, si perdoni il rinvio a IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015. Peraltro, sull'*enlargement of functions* della Conferenza dei capigruppo nell'ambito delle dinamiche di risoluzione dei problemi procedurali, cfr. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in *La formazione della classe dirigente per l'Europa. Spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica*, Roma, Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, 1999, 117; LUPO, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in LIPPOLIS – LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 181 ss.

⁶⁷A.S., Assemblea, res. sten., 17.4.2014, 6 ss.

⁶⁸Così recita la risoluzione 6-00064 Marchi approvata presso la Camera dei deputati: «La Camera, premesso che: premesso che il Documento di economia e finanza 2014 (DEF) reca, al Capitolo III del Programma di Stabilità dell'Italia, la Relazione al Parlamento sull'indebitamento netto e il debito pubblico presentata ai sensi dell'art. 6 della legge 24 dicembre 2012 n. 243; preso atto delle comunicazioni intercorse tra il Governo italiano e la Commissione europea; sentite le dichiarazioni rese dal Ministro dell'economia e delle finanze nel dibattito odierno; autorizza il Governo ai sensi dell'art. 81, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione citata in premessa». Al Senato è stata invece

legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), poi convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

Come visto, ai sensi dell'art. 6, c. 3 della l. 243 del 2012, la richiesta di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico deve essere presentata dal Governo «sentita la Commissione europea». Nel corso dell'esame del DEF 2014 sono state proposte diverse interpretazioni di quest'ultima disposizione.

Secondo alcuni deputati della Commissione bilancio, «la Commissione europea dovrebbe essere non soltanto informata, ma anche “sentita” e, quindi, coinvolta nel percorso decisionale, sia pure a un livello consultivo». In mancanza di «tale passaggio formale» da parte della Commissione europea si è sostenuto che sarebbero «assenti i presupposti procedurali per poter prendere in esame la comunicazione del Governo sullo scostamento dall'obiettivo di medio termine»⁶⁹.

Secondo il Governo, al contrario, l'art. 6 della legge n. 243 del 2012 si limita a richiedere una comunicazione alla Commissione europea senza che quest'ultima «sia tenuta a formulare alcun tipo di parere, in quanto mancherebbe sia la cornice giuridica di riferimento sia un provvedimento cogente che determini l'effettivo scostamento, posto che il DEF riveste la natura di esclusivo documento programmatico»⁷⁰. Quest'ultima soluzione pare la più corretta, anche perché difficilmente una legge nazionale – sia pure “rinforzata” – avrebbe potuto imporre la necessità di un parere preventivo delle istituzioni europee secondo tempistiche e procedure diverse da quelle disciplinate a livello UE.

Dell'intenzione di avvalersi del ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali, nell'occasione, il Governo ha dato comunicazione alla Commissione europea tramite una informativa del Ministero dell'economia e delle finanze il 16 aprile 2014, ossia il giorno precedente al voto delle Camere sulla risoluzione di autorizzazione. Nella se-

approvata la proposta di risoluzione n. 1 (testo 2), identica alla proposta di risoluzione n. 2 (testo 2), ai sensi della quale: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, approva la predetta Relazione e autorizza il Governo, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare puntuale attuazione alle misure in essa indicate».

⁶⁹Così il sen. Bonfrisco (FI-PdL): A.S., V Commissione, res. somm., 16.4.2014, 3 ss.

⁷⁰In questi termini il Vice Ministro Morando (A.S., V Commissione, res. somm., 17.4.2014, 3 ss.).

rata del 16 aprile, anche a seguito delle pressanti sollecitazioni delle opposizioni, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha trasmesso alla presidenza delle due Camere copia delle comunicazioni formali intercorse tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Commissione europea in merito al DEF⁷¹.

La Commissione europea ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni il successivo 2 giugno 2014 in sede di formulazione della Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità dell'Italia⁷². Nella Raccomandazione, la Commissione – non senza riservare alcune critiche all'Italia – ha chiesto di rafforzare le misure di bilancio per il 2014, alla luce di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola del debito pubblico. La Commissione ha altresì richiesto di operare per l'anno successivo un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito della riduzione del debito.

3.2. Il secondo precedente di ricorso al divieto di indebitamento per eventi eccezionali risale all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, deliberata dal Consiglio dei ministri il 30 settembre 2014.

In tale occasione, il Governo ha considerato come "evento eccezionale" ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243 del 2012 la necessità di far fronte a un sostanziale deterioramento delle previsioni di crescita, con conseguente rischio di deflazione. Secondo il Governo, in mancanza dell'autorizzazione parlamentare, il rispetto dell'obiettivo di medio termine avrebbe imposto una manovra correttiva compresa tra 0,9 e 2,2 punti di PIL nel 2015, con un impatto fortemente recessivo sulla dinamica del prodotto interno lordo, dei consumi delle famiglie e degli investimenti.

Nel Rapporto sulla politica di bilancio presentato nel novembre 2014, il neoistituito Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha evidenziato che la situazione italiana

⁷¹Cfr. A.C., Assemblea, res. sten., 17.4.2014, 19 ss.

⁷²La raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia è stato poi recepito dal parere dell'8 luglio 2014 (2014/C 247/11).

illustrata nella Nota di aggiornamento non corrispondeva peraltro a una situazione di “grave recessione economica”, almeno stando ai valori soglia utilizzati dalla Commissione europea. Precisamente, in base alla prassi interpretativa della Commissione, nota anche come “regola del pollice”⁷³, uno stato membro può astenersi dal compiere progressi lungo il percorso di avvicinamento all’OMT in presenza di un tasso di crescita negativo oppure di un *output gap* superiore al 4%. Nel caso di specie, nessuna di queste condizioni risultava essere soddisfatta: il prodotto interno lordo segnava una crescita, sia pure abbastanza contenuta (0,6%), mentre l’*output gap* si attestava al 3,5%.

Tuttavia, secondo l’UPB, l’interpretazione della normativa italiana sulla base della “regola del pollice” rischiava di introdurre «un criterio privo di gradualità». Da qui, la preferenza dell’Ufficio parlamentare di bilancio per un approccio più flessibile nella definizione del concetto di “evento eccezionale” ex art. 6, c. 2 della l. n. 243 del 2012. Come criterio alternativo per individuare i periodi di “grave recessione economica”, l’UPB ha proposto di adottare il c.d. ROG (*representative output gap*), ossia il «valore dell’*output gap* che, considerando un arco di tempo di 25 anni, è migliore solo del 5% dei casi. In altre parole, quel valore dell’*output gap* che risulterebbe peggiore dei valori effettivamente riscontrati nel 95% degli anni considerati»⁷⁴. In effetti, adottando questo criterio, il quadro macroeconomico per il 2015 evidenziava la persistenza di «una condizione eccezionale tale da giustificare, in base alla normativa italiana, lo scostamento temporaneo»⁷⁵: il ROG per l’Italia era infatti stimato nel 2,7% e di conseguenza un *output gap* del 3,5% rientrava tra gli anni caratterizzati da una fase ciclica eccezionalmente avversa.

Entrambe le Camere hanno in ogni caso concluso l’esame della Nota di aggiornamento il 14 ottobre 2014, con l’approvazione ciascuna di una risoluzione. Sul piano strettamente procedurale, la presidenza della Camera – con un riferimento adesivo

⁷³Secondo una terminologia della Commissione europea ampiamente ripresa dall’Ufficio parlamentare di bilancio.

⁷⁴UPB – Rapporto sulla politica di bilancio, novembre 2014, 54.

⁷⁵UPB – Rapporto sulla politica di bilancio, novembre 2014, 51 ss.

esplicito al precedente del DEF 2014 – ha così confermato la soluzione di sottoporre all’approvazione dell’Assemblea due distinti atti di indirizzo: il primo, relativo alla relazione di cui all’art. 6, c. 5, della legge n. 243 del 2012, concernente l’autorizzazione all’aggiornamento del piano di rientro, da votare a maggioranza assoluta; il secondo atto, in questo caso relativo alla NADEF, da votare a maggioranza semplice, sulla base degli esiti della precedente deliberazione⁷⁶. Analogo criterio è stato adottato al Senato⁷⁷ ed è stato poi mantenuto fermo, come si vedrà, in tutti i successivi casi di autorizzazione parlamentare allo scostamento concessa in occasione dell’esame del DEF o della NADEF.

Occorre osservare che le risoluzioni di autorizzazione all’indebitamento approvate contestualmente da Camera e Senato risultavano non solo convergenti sul piano sostanziale, come già accaduto in occasione del DEF 2014, ma anche testualmente identiche⁷⁸.

3.3. In occasione tanto del DEF 2014 quanto della NADEF 2014, le richieste di autorizzazione parlamentare allo scostamento facevano riferimento genericamente all’art. 6 della legge n. 243 del 2012⁷⁹. Nel corso dell’esame della NADEF 2015 e del DEF 2016, la richiesta di voto parlamentare è stata invece formulata ai sensi dell’art.

⁷⁶A.C., Assemblea, res. sten., 14.10.2014, 8 ss.

⁷⁷A.S., Assemblea, res. sten., 14.10.2014, 82.

⁷⁸Alla Camera è stata approvata la Risoluzione 6-00082 e al Senato la proposta di risoluzione n. 100. Ai sensi delle suddette relazioni: «La Camera [Il Senato], premesso che: alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 è allegata la Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012 n. 243; la Relazione contiene la richiesta di attivazione dello scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l’Obiettivo di Medio Periodo (MTO) contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile; tale scostamento si rende necessario a fronte del sostanziale deterioramento delle previsioni di crescita, con conseguente rischio di deflazione, che si configura come un evento eccezionale; se non si tenesse conto dell’eccezionalità della situazione risulterebbe necessaria una manovra compresa tra 0,9 e 2,2 punti di PIL nel 2015, con un impatto fortemente recessivo sulla dinamica del PIL, dei consumi delle famiglie e degli investimenti; è, invece, opportuno adottare un sentiero di consolidamento che tenga conto della perdurante contrazione dell’economia; preso atto della comunicazione inviata dal Governo italiano alla Commissione europea, autorizza il Governo ai sensi dell’art. 81, secondo comma, della Costituzione e dell’art. 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione citata in premessa».

⁷⁹Anche se la risoluzione n. 1 (testo 2), identica alla proposta di risoluzione n. 2 (testo 2) approvata al Senato il 17 aprile 2014 ha richiamato con maggiore precisione l’art. 6, c. 3 della legge rinforzata.

6, c. 5, della legge 243 del 2012, il quale richiama l'aggiornamento del piano di rientro. Più specificamente, tale disposizione prevede che il piano di rientro – votato in precedenza in occasione di un evento eccezionale – possa essere aggiornato al verificarsi di eventi eccezionali o qualora il Governo intenda apportarvi modifiche in considerazione dell'andamento del ciclo economico.

Il Governo non si è invece avvalso della facoltà di richiedere il voto delle Camere a maggioranza assoluta in occasione dell'esame del Documento di Economia e Finanza 2015 conclusosi il 23 aprile 2015⁸⁰.

Per quanto concerne la Nota di aggiornamento al DEF 2015 – il cui esame si è concluso presso entrambi i rami del Parlamento l'8 ottobre 2015 – la rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento programmato fissati nel DEF 2015 era determinata dall'effetto congiunto delle clausole di flessibilità previste a livello UE, delle quali il Governo intendeva avvalersi. In particolare, l'autorizzazione parlamentare allo scostamento è stata richiesta sulla base del proposito di applicare due distinte clausole di flessibilità: quella sulle riforme strutturali e quella sugli investimenti⁸¹.

La clausola sulle riforme strutturali prevista dall'art. 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 consente una deviazione temporanea dall'OMT o dal percorso per raggiungerlo qualora vengano realizzati interventi organici di riforma, i quali – pur producendo eventuali costi per il bilancio pubblico nel breve termine – siano rilevanti e generino un impatto positivo verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine. Tali riforme devono peraltro essere integralmente attuate at-

⁸⁰Benché la presidenza della Camera – durante l'esame della Nota di aggiornamento al DEF 2015 – abbia richiamato erroneamente il DEF 2015 come precedente di approvazione dell'autorizzazione allo scostamento (cfr. A.C., Assemblea, res. sten., 8.10.2015, 1).

⁸¹Questo il testo della risoluzione approvato in identico testo presso i due rami del Parlamento: «La Camera, [Il Senato] premesso che: alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015 è allegata la Relazione al Parlamento, presentata ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; la Relazione, tenuto conto della coerenza con le regole europee, contiene la richiesta di ridefinizione del piano di rientro, previsto nel Documento di economia e finanza (DEF) dello scorso aprile, verso l'obiettivo di medio periodo (MTO), autorizza il Governo, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione citata in premessa, nei limiti massimi ivi indicati».

traverso provvedimenti con forza giuridicamente vincolante.

Anche la clausola sugli investimenti, regolata da una comunicazione della Commissione, consente – a determinate condizioni – di operare deviazioni temporanee dall’OMT o dal percorso di aggiustamento verso tale obiettivo⁸². In questo secondo caso, la deviazione è giustificata dall’attuazione di investimenti di aiuto, di sostegno o economicamente equivalenti ad una rilevante riforma strutturale⁸³.

Già in precedenza la Commissione europea e il Consiglio avevano accolto la richiesta formulata dall’Italia in occasione del DEF 2015 di effettuare una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l’OMT pari a 0,4 punti percentuali del PIL, in connessione con l’attuazione di riforme strutturali. Con la NADEF 2015 è stata prospettata la possibilità di avvalersi di ulteriori margini di flessibilità, pari a 0,1 punti percentuali, ancora in virtù della clausola sulle riforme strutturali, e altri 0,3 punti percentuali in base alla clausola sugli investimenti. Occorre peraltro ricordare che, alla stregua delle regole europee, in caso di mancata attuazione delle riforme o degli investimenti, le deviazioni rispetto al percorso verso l’OMT osservate *ex post* sono considerate non autorizzate.

3.4. Una ulteriore autorizzazione all’indebitamento è stata approvata in occasione del DEF 2016, il cui esame si è concluso alle Camere il 27 aprile 2016⁸⁴.

Proponendo un percorso di avvicinamento all’obiettivo di medio termine più graduale rispetto a quello delineato nei precedenti documenti programmatici, il Go-

⁸²Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti “*Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*” (COM/2015/012).

⁸³Un investimento può essere considerato economicamente equivalente all’attuazione di riforme strutturali solo se può essere dimostrato che ha un rilevante impatto positivo netto (diretto e indiretto) e verificabile sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

⁸⁴Riportiamo qui il testo della risoluzione approvata in identico testo presso entrambe le Camere: «La Camera, [Il Senato] premesso che: la Relazione al Parlamento, allegata al Documento di economia e finanza 2016, è stata presentata ai sensi dell’articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; la Relazione, tenuto conto della coerenza con le regole europee, contiene la richiesta di ridefinizione del piano di rientro verso l’Obiettivo di Medio Periodo (MTO), autorizza il Governo ai sensi dell’articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dell’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione citata in premessa».

verno Renzi ha giustificato lo scostamento alla luce di una serie di fattori: i rischi di stagnazione e deflazione a livello mondiale, in un contesto di instabilità economica e geopolitica; l'insufficiente coordinamento delle politiche di bilancio nell'area Euro, con scarsa espansione fiscale da parte dei paesi in posizione più solida e insoddisfacenti progressi nelle riforme strutturali negli altri paesi; gli effetti indesiderati di eccessive strette fiscali, tenuto conto dell'aumento dei moltiplicatori fiscali nei paesi che hanno subito lunghe e profonde recessioni; i rilevanti costi connessi al notevole sforzo di riforma posto in essere dall'Italia, destinato a produrre effetti positivi sul clima di investimento e sulla crescita potenziale nel medio periodo, ma suscettibile di generare riflessi sfavorevoli sul bilancio pubblico e sull'economia nel breve periodo; la sottostima dell'*output gap* alla base del saldo strutturale di finanza pubblica, secondo la metodologia stabilita a livello di Unione europea che imprime un carattere prociclico alla politica di bilancio.

La relazione con la quale il Governo ha sottoposto al voto del Parlamento l'aggiornamento del piano di rientro ha ulteriormente sviluppato le motivazioni alla base della richiesta di rinvio. In particolare, il Governo ha evidenziato gli esiti di un periodo recessivo di durata e intensità senza precedenti, non colti in modo adeguato dai parametri di misura degli effetti del ciclo individuati a livello europeo (*output gap*), e l'inflazione eccezionalmente bassa, malgrado la presenza di una moderata crescita reale e di una politica monetaria espansiva a livello di zona Euro.

Anche /in occasione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2016 il Governo si è avvalso della facoltà di richiedere un aggiornamento del piano di rientro già autorizzato. Ciascuna Camera – procedendo alla votazione di due risoluzioni distinte – ha accordato questa ulteriore autorizzazione nel corso delle sedute del 12 ottobre 2016.

Nella relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge "rinforzata", il Governo – dopo aver evidenziato il prolungamento della fase di debolezza dell'economia e i segnali di ripresa non ancora pienamente consolidati – ha individuato due specifici eventi eccezionali che a suo avviso giustificavano lo scosta-

mento richiesto: il sisma del 24 agosto 2016 nel Centro Italia e l'emergenza rappresentata dalla crisi migratoria. Da qui la richiesta al Parlamento di autorizzare, ove necessario, ulteriori margini di indebitamento sino ad un massimo dello 0,4% del PIL.

Con riferimento al terremoto, il Governo ha sottolineato la necessità di affrontare con strumenti eccezionali non solo la ricostruzione delle zone colpite dal sisma ma anche la realizzazione di un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, destinando così risorse al contrasto del dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza degli edifici, in particolare delle scuole.

Come evidenziato dall'UPB nel rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, il Governo sembrerebbe aver dato una interpretazione piuttosto ampia della clausola degli eventi eccezionali. I criteri di classificazione europei ammettono infatti solamente le spese di ricostruzione e quelle ulteriori spese necessarie a prevenire il verificarsi di eventuali effetti dannosi aggiuntivi rispetto a quelli prodotti in conseguenza di un evento calamitoso già manifestatosi. Il Governo aveva invece formulato la richiesta di riconoscere l'eccezionalità di un intervento di prevenzione sull'intero territorio nazionale⁸⁵.

Analoghi interventi straordinari venivano giustificati sulla base della intensità del fenomeno migratorio e la conseguente esigenza di impostare una politica che includesse investimenti nei paesi-chiave di origine e di transito dei flussi.

Anche in questo caso, l'UPB ha evidenziato sfasature fra i criteri europei e quelli adottati dal Governo: in precedenza la Commissione europea aveva infatti ammesso deviazioni temporanee dall'OMT per spese legate alla gestione dei flussi migratori quantificando tale scostamento alla luce dell'incremento rispetto all'anno precedente. Al contrario, per il Governo la quantificazione della deviazione temporanea doveva essere riferita alla maggiore spesa sostenuta nel 2017 rispetto a quella effettuata in una situazione – assunta essere in assenza di emergenza – di alcuni anni precedenti, quella pari alla media degli esborsi del triennio 2011-2013. In altre parole, secondo la prospettiva italiana, le spese per l'immigrazione non dovrebbero essere

⁸⁵Ufficio Parlamentare di Bilancio – Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, 51-52.

valutate solo in termini di variazioni rispetto all'anno precedente, ma in relazione alla situazione che l'Italia sperimenterebbe se non rappresentasse il confine esterno dell'Unione europea.

3.5. Come visto, nelle prime cinque occasioni di approvazione dell'autorizzazione parlamentare allo scostamento, il Governo si è avvalso delle già richiamate clausole contenute nell'art. 6, c. 3 o nell'art. 6, c. 5 della legge n. 243 del 2012: la prima disposizione consente al Governo, sentita la Commissione, e al fine di fronteggiare "eventi eccezionali", di richiedere una autorizzazione parlamentare allo scostamento dall'obiettivo programmatico; la seconda clausola permette un ulteriore aggiornamento di un piano di rientro già autorizzato al verificarsi di eventi eccezionali. In entrambi i casi trova applicazione la medesima procedura di autorizzazione, come disciplinata dall'art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012.

Come anticipato, peraltro, la legge "rinforzata" prevede una ulteriore ipotesi di autorizzazione allo scostamento. Ai sensi dell'art. 6, c. 6 della legge n. 243 del 2012, la procedura di cui al comma 3 si applica altresì «qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare» eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

È quest'ultima clausola che il Governo ha attivato per la prima volta nel dicembre 2016, a seguito del rifiuto del *Supervisory Board*⁸⁶ della BCE di concedere una pro-

⁸⁶Il *Supervisory Board* è il nuovo organo della BCE chiamato a svolgere le funzioni di vigilanza diretta sulle banche di rilevanza sistemica a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento n. 1024 del 2013, il quale ha istituito il *Single Supervisory Mechanism*. Sull'Unione bancaria, cfr. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, Utet, 2013; BARUCCI –MESSORI (cur.), *Towards the European Banking Union: achievements and open problems*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2014; CHITI – SANTORO (cur.), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, Pacini, 2016; BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria, 2015; BUSCH – FERRARINI, *European Banking Union*, Oxford, OUP, 2015; ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4, 2014, 717 ss. e, volendo, IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

roga di venti giorni per l'aumento di capitale del Monte dei Paschi di Siena (Mps)⁸⁷. Proroga che era stata richiesta dall'istituto senese alla luce del mutato contesto determinatosi dopo la crisi di governo che ha fatto seguito al referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016. Dato l'insuccesso del tentativo di rinvenire sul mercato le risorse per una ricapitalizzazione della banca secondo le indicazioni previste dal piano messo a punto dagli *advisor* Jp Morgan e Mediobanca, il Governo è stato costretto a intervenire direttamente per mettere in sicurezza Mps. Pochi giorni dopo il proprio insediamento, il nuovo Governo Gentiloni ha così richiesto alle Camere l'autorizzazione a modificare gli obiettivi programmatici di fabbisogno e debito per l'anno 2017.

In particolare, nella relazione presentata al Parlamento il 19 dicembre 2016, il Governo ha dichiarato di voler reperire 20 miliardi di Euro attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico allo scopo di adottare uno o più provvedimenti volti ad assicurare: a) un adeguato livello di liquidità del sistema bancario, anche attraverso la concessione della garanzia dello Stato su passività delle banche italiane; b) un programma di rafforzamento patrimoniale delle banche italiane mediante interventi per la ricapitalizzazione, eventualmente mediante sottoscrizioni di nuove azioni.

Peraltro, il Governo ha rinviato ai successivi documenti di programmazione l'indicazione dei tempi e modalità del proprio intervento.

Occorre evidenziare che nella relazione al Parlamento *ex art. 6, c. 6*, il Governo non ha fatto mai menzione della crisi del Monte dei Paschi di Siena, sebbene tale banca rappresentasse il principale destinatario del provvedimento. Il Governo si è limitato a prefigurare, in termini meramente ipotetici, la possibilità che «nonostante la buona tenuta in generale del sistema bancario italiano [...] la severità degli esercizi di *stress*» potesse evidenziare «comunque dei casi di carenza di capitale in scenario

⁸⁷Sulle origini della crisi del Monte dei Paschi di Siena, cfr. CAPRIGLIONE – MONTEDORO, *Brevi note sulla vicenda MPS e sul ruolo delle c.d. fondazioni bancarie*, in *ApertaContrada*, 2013.

avverso»⁸⁸. Tale situazione ipotetica giustifica ai sensi della direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive*, da ora direttiva BRRD) un intervento di sostegno precauzionale dello stato a favore del sistema bancario.

Come è noto, nella direttiva BRRD – nel quadro del nuovo paradigma del “*bail-in*” – ha trovato affermazione il principio in base al quale le perdite derivanti dalla crisi della banca devono essere sostenute, almeno in prima battuta, dal settore bancario e in particolare dagli azionisti e dai creditori dell’istituto creditizio. Nella nuova disciplina europea di gestione delle crisi bancarie non mancano peraltro eccezioni al principio del “*bail-in*”. Una specifica ipotesi di intervento pubblico è costituita dalla ricapitalizzazione precauzionale: a seguito di uno *stress test* che abbia rilevato una sofferenza di capitale di una banca ancora solvibile, lo Stato membro può chiedere l’autorizzazione alla Commissione europea per una iniezione precauzionale di capitale⁸⁹.

Successivamente all’autorizzazione parlamentare, il Governo ha fatto ricorso a questa eccezione prevista dalla direttiva BRRD, adottando il decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, contenente disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

Siamo dunque dinnanzi ad un caso di sovrapposizione fra due eccezioni alle regole di *default* introdotte nel contesto di risposta alla crisi finanziaria e dei debiti sovrani: da un lato, il Parlamento ha autorizzato il ricorso all’indebitamento in deroga ai principi posti dal nuovo art. 81 Cost. (a sua volta “attuativo” dei vincoli posti dal *Fiscal Compact*). Dall’altro lato, lo Stato è intervenuto a sostegno del sistema bancario (e in particolare di un istituto) in deroga al nuovo modello del *bail-in*.

Il decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237 è stato poi convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15. A seguito della conversione e di intensi contatti fra le istituzioni europee e quelle nazionali, il 1° giugno 2017, il Commissario eu-

⁸⁸Sullo stato di salute del sistema bancario italiano, anche alla luce degli esiti degli *stress test*, cfr. CAPRIGLIONE, *L’Europa e le banche. Le “incertezze” del sistema italiano*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell’economia*, 1, 2017, 1 ss.

⁸⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, Seminario interdisciplinare “Ragionando sull’equilibrio di bilancio”. Replica agli interventi (1° febbraio 2016), in www.forumcostituzionale.it.

ropeo alla concorrenza ha concluso un accordo di principio con il Ministro dell'Economia italiano in merito alla ricapitalizzazione del Monte dei Paschi in linea con la normativa europea.

4: 4.1. Questo contributo ha preso le mosse dal nodo concernente la teorica praticabilità di politiche keynesiane a seguito dell'attuazione dei vincoli posti dal *Fiscal Compact*. Più in generale, ci si è interrogati in merito al grado di duttilità conservato dal nuovo art. 81 Cost. come attuato dalla legge n. 243 del 2012. Mentre infatti un primo indirizzo ha evidenziato una intollerabile riduzione dello spettro delle politiche economiche a disposizione dei titolari dell'indirizzo politico, altra dottrina ha posto l'accento sulla possibilità di derogare agevolmente al divieto di indebitamento (cfr. *supra*, par. 1).

L'analisi dell'*iter* parlamentare delle autorizzazioni all'indebitamento per eventi eccezionali (cfr. *supra*, par. 3) può offrire indicazioni utili in merito a tale dibattito.

A partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, ossia dal primo esercizio nel quale ha trovato applicazione la nuova disciplina costituzionale, il Parlamento ha sempre autorizzato le richieste di ricorrere all'indebitamento per eventi eccezionali in occasione della presentazione del DEF o della NADEF. Gli unici casi nei quali il Governo non ha richiesto l'autorizzazione parlamentare allo scostamento si riferiscono al DEF 2015⁹⁰ e al DEF 2017. A seguito della crisi del Monte dei Paschi di Siena, il Parlamento ha altresì autorizzato l'emissione di titoli del debito pubblico per 20 miliardi di Euro in virtù dell'art. 6, c. 6 della legge n. 243 del 2012, il quale consente di ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare eventi straordinari.

Dunque, dall'esercizio finanziario 2014 in poi, il debito italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere sensibilmente, anche in virtù delle autorizzazioni parlamentari approvate a maggioranza assoluta. Basti pensare che nel dicembre

⁹⁰Pertanto, come visto, il Governo ha richiesto l'autorizzazione all'indebitamento in occasione della successiva NADEF 2015.

del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle nuove regole di bilancio, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di Euro (pari al 129% del rapporto debito-PIL) mentre alla fine del 2016 si è attestato a 2.217 miliardi di Euro (132,8% del rapporto debito-PIL).

Alla luce dei casi di deroga al divieto costituzionale di indebitamento non è possibile dunque seriamente dubitare della possibilità per lo Stato italiano di indebitarsi nel quadro delle nuove regole sull'equilibrio di bilancio.

Questa constatazione non è tuttavia di per sé sufficiente a rispondere al quesito di partenza, imponendo la necessità di ragionare su come le risorse reperite attraverso l'indebitamento possano essere utilizzate. Da questo punto di vista, la scelta della legge "rinforzata" di svincolare il nuovo indebitamento dall'obbligo di finanziare investimenti⁹¹ implica la facoltà del decisore politico di ricorrere al credito per finanziare spese correnti ed eventualmente realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, "pre-elettoralistico". È inoltre evidente il pericolo di una destinazione delle «eventuali minori uscite» o delle «nuove entrate fiscali e persino» degli «introiti di eventuali privatizzazioni, non tanto a finalità redistributive ma al rimborso di debiti pregressi e di interessi sul debito»⁹².

Il punto, dunque, non è la compatibilità con la disciplina riformata di un sostegno pubblico alla domanda attraverso il ricorso al debito. Il punto non è neppure l'auspicabilità o meno di politiche keynesiane. Quello che occorre invece sottolineare è che un indebitamento svincolato dalle spese di investimento mette in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso

⁹¹Sul punto, cfr. SAIITTO, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, cit., 13 ss.

⁹²Cfr. SAIITTO, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, cit., 23. L'ipotesi secondo la quale la vera ragione della riscrittura dell'art. 81 Cost. sarebbe da ricondurre alla possibile inclusione "automatica" in bilancio, senza approvazione specifica da parte del Parlamento, degli eventuali maggiori oneri del servizio del debito pubblico conseguenti alle fluttuazioni speculative dei tassi di interesse sui titoli di stato è formulata da DI GASPARE, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit.

quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze⁹³. Paradossalmente, l'interrogativo concernente la teorica praticabilità di politiche keynesiane – quasi sottintendendo una dicotomica contrapposizione fra “rigoristi” e sostenitori delle politiche economiche basate sull'indebitamento – rischia di risultare male impostato, in quanto la normativa vigente consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non “keynesiane”.

In ultima analisi, l'attuale disciplina di attuazione del *Fiscal Compact* – e in particolare il requisito della maggioranza assoluta – si espone alla critica di essere troppo rigida nei confronti del “debito buono” e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del “debito cattivo”. È questo un profilo che andrà tenuto in seria considerazione nelle negoziazioni in corso sulla incorporazione del *Fiscal Compact* nei Trattati e sulle sue prospettive di modifica⁹⁴.

Occorre aggiungere che l'esistenza a livello sovranazionale di vincoli di bilancio più stringenti rispetto al passato – sebbene con le contraddizioni segnalate – non può costituire un “alibi” né comportare una deresponsabilizzazione dei decisori politici nazionali, i quali sono tenuti più che mai a dare conto sia delle scelte di finanza pubblica compiute a livello nazionale, sia del loro operato nel processo di formazione delle politiche economiche dell'Unione europea.

4.2. Le Costituzioni, specialmente ove scritte e rigide, tendono, perlopiù, ad essere viste come uno strumento della ragione, mediante il quale, in un momento di saggezza o di raziocinio, si vincolano le scelte che si potrebbero compiere sull'onda delle passioni.

L'immagine di Ulisse che si fa legare all'albero della sua nave per resistere al

⁹³Cfr. SAITTO, “*Costituzione finanziaria*” ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”*, cit., spec. 23.

⁹⁴Sulla esigenza di mettere mano alle regole del *Fiscal Compact*, ci limitiamo a richiamare quanto osservato da CAPRIGLIONE – TROISI, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Torino, Utet, 2014, 136-137 i quali – pur dichiarando di condividere «in linea teorica» gli obiettivi del *Fiscal Compact* – hanno posto l'accento sulla esigenza di più adeguate forme di conciliazione tra rispetto dei vincoli di aggiustamento finanziario e logiche di solidarietà all'interno dell'Unione.

canto delle sirene – usata a più riprese da Elster⁹⁵ – è particolarmente felice e richiamata frequentemente appunto a questo scopo. Così come lo è quella, meno evocativa ma altrettanto efficace, dell'alcolista che chiude le bevande alcoliche in un armadio e ne affida la chiave ad una persona fidata⁹⁶.

Tuttavia è stata autorevolmente avanzata la tesi opposta, che tende a mettere in rilievo come le Costituzioni siano anche (e a volte prevalentemente) il frutto di elementi irrazionali, quali le passioni, le emozioni o i sentimenti: osservandosi cioè che le opzioni costituzionali tendono ad essere, almeno in qualche misura, riconducibili non tanto alla testa, quanto al cuore degli individui⁹⁷.

Anche nel caso della legge costituzionale n. 1 del 2012 le due valenze appena individuate trovano un qualche riscontro.

Da un lato, le norme costituzionali volte ad introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio tendono naturalmente ad essere viste come un modo di alzare la protezione rispetto agli effetti che possono essere originati dalle passioni o dalle pulsioni del momento, volte in ipotesi ad alzare il livello della spesa pubblica. Un modo, cioè, di proteggersi meglio dal canto delle sirene o – se ci si vuole appoggiare alla metafora dell'alcolista – di nascondere ancora meglio la chiave dell'armadio in cui si collocano le bevande alcoliche⁹⁸. Non a caso, quella dell'equilibrio di bilancio è questione che è considerata, e discussa, nel dibattito costituzionalistico sin dai suoi inizi: a partire da due padri fondatori della Costituzione americana, quali Thomas Jefferson e James Madison, i quali già a cavallo tra il 1789 e il 1790, all'indomani della rivoluzione francese, discutevano vivacemente se una generazione potesse legittimamente indebitarsi a danno delle successive; o se il debito pubblico non andasse, in definitiva, a vantaggio proprio delle generazioni future⁹⁹.

⁹⁵Cfr. ELSTER, *Ulisse e le Sirene. Indagini sulla razionalità e l'irrazionalità* (1979), Bologna, il Mulino, 1983; ID.; *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), Bologna, il Mulino, 2004.

⁹⁶Cfr. ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), cit., 99 ss.

⁹⁷Cfr. SAJÓ, *Constitutional Sentiments*, New Haven & London, Yale University Press, 2011, 4 ss.

⁹⁸Cfr. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, cit.

⁹⁹Il dibattito (epistolare) tra Jefferson e Madison è ben richiamato, nel corso dei lavori preparatori della legge costituzionale in esame, dal senatore Morando, nel suo intervento in Assemblea dell'11 aprile

Dall'altro, anche taluni elementi "sentimentali" o, forse meglio, in qualche modo irrazionali hanno contato nell'incoraggiare, in Italia come altrove, le revisioni costituzionali volte ad introdurre l'equilibrio di bilancio. Ed è stato, probabilmente, un sentimento per certi versi vicino alla "paura", visto il forte condizionamento derivante dalla crisi economica, e soprattutto dai mercati finanziari e dai loro mutevoli (e spesso, appunto, irrazionali) "umori". Il che, come si è accennato, ha spinto a parlare di una revisione «affrettata»¹⁰⁰, con un percorso parlamentare articolatosi nell'arco di meno di sette mesi (se calcolati, come ci sembra corretto fare, dalla presentazione del disegno di legge governativo, che risale al 15 settembre 2011); e che era stato preannunziato in una atipica seduta di metà agosto delle Commissioni affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato nel corso di un'audizione del Ministro dell'economia¹⁰¹. Il punto – almeno a nostro avviso – non è che una buona riforma costituzionale non possa essere approvata in sei mesi o poco più. Semmai, sarebbe opportuno che essa fosse, di regola, il frutto di un confronto il più possibilmente ampio e partecipato anche con la società civile: a maggior ragione, evidentemente, ove con essa si vadano a toccare profili fondamentali del disegno costituzionale¹⁰².

Nel caso della legge costituzionale n. 1 del 2012, l'elemento razionale c'è stato e ha pesato non poco. Anzi, resta probabilmente un elemento chiave se si intende

2012. In tema cfr., tra gli altri, BURSTEIN –ISENBERG, *Madison and Jefferson*, New York, Random House, 2010, 206 ss.; e SLOAN, *Principle & Interest. Thomas Jefferson and the Problem of Debt*, Charlottesville and London, University Press of Virginia, 1995, 53 ss.; nonché, in Italia, RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di Bifulco – D'aloia, Napoli, Jovene, 2008, 475 ss., e BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, 1 ss.

¹⁰⁰In particolare, BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, 108 ss.

¹⁰¹Seduta dell'11 agosto 2011, con l'audizione del Ministro Tremonti avente a oggetto – appunto – la riforma dell'art. 81 della Costituzione. In Spagna la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio è stata invece approvata in poco più di un mese, in larga parte coincidente con il mese di agosto 2011, e senza emendamenti parlamentari (cfr. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in DECARO – LUPO – RIVOSECCHI (cur.), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, Giappichelli, 221 ss. e spec. 225).

¹⁰²Criticamente, sul metodo delle riforme costituzionali, cfr. OLIVETTI, *Il vestito di Arlecchino: prime note sul c.d. "ABC costituzionale"*, in *Federalismi*, 9, 2012.

cogliere la *ratio* alla base della riforma costituzionale in esame. Infatti, come detto, il principio dell'equilibrio di bilancio mira a rispondere ad un classico problema che si riscontra nell'ambito delle dinamiche politiche, rispetto al quale i vincoli costituzionali sono in qualche modo chiamati a porre rimedio: quello della prevalenza della logica del breve periodo sulla logica del lungo periodo, spesso riscontrabile nei sistemi politici, i quali – a maggior ragione quando sono dominati dai media e dai sondaggi – finiscono per essere facili vittime delle spinte di tipo populistico.

Più nello specifico, vi è da domandarsi se l'innalzamento delle maggioranze parlamentari rappresenti una misura idonea a conseguire gli effetti voluti. E ciò, distintamente, sia nel caso dell'*iter* di approvazione delle stesse revisioni costituzionali, sia nel caso di atti, legislativi e non, da essi previsti.

Quanto alle maggioranze qualificate previste dall'art. 138 Cost., esse non sono state in grado di impedire l'approvazione di una revisione costituzionale in tempi rapidi: le maggioranze che hanno supportato la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono state infatti elevate, avendo oltrepassato in entrambi i rami del Parlamento, seppur di poco, il *quorum* dei due terzi dei componenti. Semmai, la risposta del sistema politico è consistita nello sminuire il significato "autoctono" della revisione e nell'addebitare la responsabilità della scelta costituzionale pressoché integralmente alle istituzioni dell'Unione europea: una scelta presentata perciò come necessitata, dovuta perciò solo ai vincoli europei, ma non effettivamente voluta dalle forze politiche italiane. Non a caso, essa è stata assunta durante l'operato di un "governo tecnico", supportato, all'inizio, da una vastissima maggioranza parlamentare, al quale le forze politiche hanno assegnato l'arduo, e per definizione impopolare, compito di adottare quelle misure di risanamento della finanza pubblica che il governo politico che lo aveva preceduto, pur dotato, a inizio legislatura, di una chiara e larga maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, non era riuscito ad adottare, perdendo così credibilità di fronte ai mercati e, soprattutto, ai *partners* europei¹⁰³.

¹⁰³Sul fenomeno dei c.d. governi tecnici, cfr. MCDONNELL – VALBRUZZI, *Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments*, in *European Journal Political Research*,

Scarsi effetti sembrano aver prodotto anche le maggioranze assolute previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2012: non tanto quella per l'approvazione della legge "rinforzata", che pure non si può dire essere stata sfruttata fino in fondo in sede attuativa; quanto quella per le autorizzazioni all'indebitamento, che, come si è visto, non pare aver in alcun modo frenato il ricorso al debito per spese diverse da quelle di investimento.

Tutte e tre le richiamate interpretazioni della *ratio* della maggioranza assoluta (cfr. *supra* par. 2.4) paiono così scontrarsi con un dato di realtà.

Secondo la prima lettura, l'innalzamento del *quorum* mirava a favorire convergenze ampie e trasversali nelle ipotesi di ricorso al debito. Invero, i sei casi di deroga esaminati non hanno prodotto un ampliamento significativo del consenso sull'autorizzazione allo scostamento rispetto all'area di governo. Salvo alcune variazioni marginali, le forze di opposizione – compresi i partiti che avevano invocato una maggiore flessibilità – hanno infatti espresso il proprio voto negativo su entrambe le risoluzioni (cfr. *supra* par. 3.1).

Sulla base della seconda interpretazione, il requisito della maggioranza assoluta era volto a introdurre un aggravamento procedurale idoneo a rendere davvero eccezionale la deroga all'art. 81 Cost. Tale circostanza appare smentita dai fatti, dal momento che l'abbinamento della richiesta di scostamento alla presentazione del DEF e della NADEF ha costituito la modalità ordinaria con la quale sono state progettate in questi anni le manovre economiche in Italia.

Quanto alla terza ricostruzione, non si registrano nei lavori parlamentari – anche a causa del mancato adeguamento dei Regolamenti delle Camere – innovazioni di tali da aver reso più trasparenti e visibili le ragioni a sostegno dell'autorizzazione all'indebitamento, come invece era stato auspicato in questa chiave.

Certo, non è da escludere che in futuro possa verificarsi un mutamento di scenario in relazione ad uno o più di questi potenziali fondamenti giustificativi del *quo-*

2014, 654 ss.; LUPPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2015, 57 ss.; PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in VOLPI (cur.), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, 43 ss.

rum della maggioranza assoluta. Basti pensare, per esempio, alla ipotesi di una maggioranza parlamentare così risicata da non raggiungere la soglia della maggioranza assoluta, la quale, come è noto, non è richiesta dall'art. 94 Cost. ai fini della formazione né della permanenza del legame fiduciario. Per il momento, tuttavia, è necessario prendere atto che l'innalzamento del *quorum* non ha in alcun modo ostacolato il ricorso al debito "cattivo", mentre residua la possibilità che, in presenza di un ipotetico "*hung Parliament*", il requisito della maggioranza assoluta diventi un ostacolo decisivo al recupero, tramite il debito, di risorse strategiche per gli investimenti; o comunque una occasione preziosa per le opposizioni per far cadere un Governo ostile sulla manovra finanziaria da questo proposta.

Nicola Lupo

Ordinario di Diritto pubblico

nell'Università Luiss "Guido Carli" di Roma

Renato Ibrido

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico

nell'Università Luiss "Guido Carli" di Roma