

Fiammetta Salmoni
Professore ordinario di Istituzioni di diritto Pubblico
Università degli Studi “Guglielmo Marconi”

Congresso AIC 2023
Le dinamiche della forma di governo nella repubblica italiana

Relazione
Forma di governo e indirizzo politico economico*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Indirizzo politico e forma di governo. – 3. Fascismo e funzione di governo: brevi cenni. – 4. La funzione di governo e gli ordinamenti giuridici dell’antichità. – 4.1. *Segue*. Le radici dell’indirizzo politico economico e il suo collegamento con il principio di rappresentanza: la Retorica di Aristotele e la Roma repubblicana. – 5. Dalla funzione all’attività di indirizzo politico. Una categoria ancora attuale? – 6. I fini fondamentali della Costituzione repubblicana e l’indirizzo politico: tre interrogativi cui trovare risposta. – 7. Sull’esistenza di un indirizzo politico economico come “di cui” dell’indirizzo politico in senso lato. – 8. L’incidenza dell’integrazione europea sull’indirizzo politico economico statale: normativizzazione dei fini fondamentali nei Trattati UE e cambiamento della forma di Stato. – 9. La prevalenza del principio della stabilità finanziaria e dell’economia di mercato fortemente competitiva: lo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell’UE. – 10. La manovra di bilancio come momento supremo dell’indirizzo politico economico statale. L’intreccio tra normativa interna e normativa sovranazionale. – 11. *Segue*. – 12. Il vincolo esterno esiste? La disegualianza tra Stati forti e Stati deboli. – 13. Le condizionalità e il vincolo esterno. – 14. La fondamentale differenza tra condizioni e condizionalità. – 15. Le condizionalità come strumento per la violazione dei Trattati sul riparto di competenze tra UE e Stati membri. – 16. L’attività di indirizzo politico economico e il suo condizionamento da parte della normativa sovranazionale: vincoli qualitativi e quantitativi. – 17. La tesi dell’indirizzo politico condiviso e la sua confutazione. – 18. La trasformazione dell’indirizzo politico economico nazionale in attività di attuazione dei fini sovranazionali. – 19. Abbandonare il vincolo esterno e riabbracciare il vincolo interno. – 20. Indirizzo politico economico e condizionamenti della forma di governo: *l’apparente* rafforzamento del Governo e la *reale* compressione delle prerogative del Parlamento. – 21. La giurisprudenza costituzionale sulla legge di bilancio: i fini *imposti* dai vincoli europei come giustificazione per l’illusorio strapotere del Governo. – 22. L’arretramento del Parlamento e la primazia del Governo sulle scelte di politica economico-finanziaria. – 23. Il bilancio come bene pubblico. Garantire il contenuto sociale della Costituzione riportando la manovra di bilancio nel suo alveo. – 24. La trasformazione del ruolo del Parlamento in “ratificatore dell’esecutore” delle decisioni sovranazionali. Ordoliberalismo e modifica tacita della forma di governo. – 25. La forma di governo parlamentare tradita

1. Premessa

La storia politica dell’umanità è storia degli scontri “per imporre e dispiegare determinati e diversificati indirizzi politici”¹, è la storia dell’intreccio indissolubile tra politica, diritto ed economia², “delle lotte senza fine per far quadrare il bilancio”³.

* Versione provvisoria

¹ Cfr., G. FERRARA, *L’indirizzo politico dalla nazionalità all’apolidia*, relazione al Convegno AIC, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-20-21

Ed è anche la storia della teorizzazione ed evoluzione dei concetti di forma di governo⁴ e di forma di Stato⁵, della teoria della separazione dei poteri⁶, del suo completamento con i c.d. pesi e contrappesi⁷, del principio di legalità, di quello rappresentativo e così via, tutti temi fondamentali per il diritto costituzionale e per l'interconnessione che vi è sempre stata tra gli stessi e la teoria dell'indirizzo politico⁸.

L'indirizzo politico, allo stesso tempo, *risente e incide* significativamente sia sul modo in cui le “diverse funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi

giugno 2003, sul sito *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2 del *paper*, che limita le sue riflessioni alla storia della Repubblica italiana.

² Cfr., *ex plurimis*, almeno M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, sul sito *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2 ss. del *paper*; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 252 ss.

³ Cfr., G. WOOLF, *Roma. Storia di un Impero*, Torino, 2014, 197.

⁴ La letteratura sulle forme di governo è sterminata. Sul punto, oltre agli Autori che citerò nel prosieguo, si vedano, almeno, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, 635 ss.; N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976, 3 ss.;

⁵ Si tratta di due concetti che si intrecciano ad un punto tale che la classificazione dei governi può anche essere presentata come la distinzione tra le diverse forme di Stato. Così, H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 2000, 288. È noto che sul concetto di forma di Stato sussiste, in dottrina, un problema definitorio non indifferente anche perché fin dall'antichità gli studiosi che si sono occupati di questo tema non (ri)conoscevano la distinzione tra forme di Stato e forme di governo. Basti pensare, solo per fare un esempio, alle diverse definizioni che ne furono date da Erodoto, da Platone o da Aristotele, che si incentravano, essenzialmente, sul numero dei soggetti esercitanti il potere ed erano quindi strettamente collegate all'elemento personale. Così, giustamente, G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 1 ss., in particolare 5. Questa affermazione è tanto vera che N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, cit., 68 ss., si riferisce alla tradizionale distinzione aristotelica come ad una classificazione delle forme di potere. Non è possibile, in questa sede, rendere conto della sterminata letteratura sulla problematica relativa alle forme di Stato. Si vedano, comunque, tra i moltissimi, oltre agli Autori già citati, i classici G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 37 ss.; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, 494 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, 796 ss.; L. CARLASSARE, *Le forme di Stato*, in *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011, 23 ss.; G. FERRARA, *Forma di governo e forma di stato nella crisi attuale della democrazia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2012, 65 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1987, 81 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale italiano e comparato. Le «forme di Stato» e le «forme di governo». Le costituzioni moderne*, Milano, 1988, 31 ss.; F. CUOCOLO, *Le forme di Stato e di governo*, Torino, 1989; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, 1 ss. e dello stesso A., *Le forme di Stato. Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, cit., 341 ss.

⁶ Cfr., da ultimo G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. RUOTOLO, M. CARTABIA (a cura di), *I tematici dell'Enc. dir.*, V, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 1122 ss. e letteratura *ivi* citata.

⁷ Cfr., C.-L. de MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1967, 206, che afferma “Perfino la virtù ha bisogno di limiti. Perché non si possa abusare del potere bisogna che (...) il potere arresti il potere”. Sul punto, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1914, 456 ss.

⁸ Alla Costituente non fu definita l'attività di indirizzo politico. Sul punto, P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., 46 ss., sebbene, secondo questo Autore, non fu inteso come la determinazione dei fini dello Stato (*ivi*, 58). Sottolinea la connessione tra indirizzo politico, forma di governo e forma di Stato (cui aggiunge il tipo di Stato), M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo forma di Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 29.

organi costituzionali”⁹, sia sul modo in cui lo Stato “risulta strutturato nella sua totalità ed in particolare come si atteggiavano i rapporti fra gli elementi costitutivi del medesimo” considerando l’aspetto finalistico del rapporto governanti-governati¹⁰ o, detto in altri termini, il rapporto che corre tra l’organizzazione statale e la società nel suo insieme¹¹.

Questo perché i fini propri dello Stato sono mutevoli sia in senso diacronico, che sincronico¹² e, in funzione di essi, cambia, può (o finanche, talvolta, deve) cambiare il rapporto tra gli organi costituzionali destinati a meglio soddisfarli, per cui può ben accadere che per il raggiungimento di determinati fini sia più indicata un’organizzazione dei poteri piuttosto che un’altra, una forma di governo piuttosto che un’altra.

2. Indirizzo politico e forma di governo

È alla luce di tali premesse che deve essere affrontata la relazione sussistente tra forma di governo e indirizzo politico la cui efficacia dipende non tanto dalla classica distinzione tra la sua concezione normativa o esistenziale (un dibattito che, in questa sede, daremo per presupposto)¹³, bensì piuttosto da chi sia l’entità deputata alla sua

⁹ Cfr., C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 3.

¹⁰ La dottrina, nell’identificare e classificare le diverse forme di Stato, ha via via adottato differenti definizioni, indicando, con tale locuzione, il modo di disporsi tra di loro degli elementi costitutivi dello Stato in relazione ai fini da esso perseguiti (C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 3, nonché ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 134 ss.) oppure i modi di estrinsecazione della potestà sovrana, considerando, in particolare i rapporti tra governanti e governati (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 2, cui adde M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 6., oppure N. BOBBIO, *Stato, governo*, cit., 105, che fa riferimento ai rapporti fra organizzazione politica e società) o, ancora, come tra i primi affermava Oreste Ranalletti, le diverse forme che può assumere la struttura statale (O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Padova, 1932, 107, che ivi perentoriamente affermava “la forma dello Stato è data dalla sua struttura”); ovvero la tesi di G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1958, 8, secondo il quale il problema dei fini dello Stato “più che alle scienze giuridiche appartiene a quelle politiche e filosofiche”. Opportunamente M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. - Annali*, Milano, 2009, 560 ss., afferma che la forma di Stato, diversamente dalla forma di governo, è sempre identificata da una specifica *sostanza* (corsivo dell’A.).

¹¹ Cfr., G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 2 *ad vocem*, nonché dello stesso A., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2002, 292 ss., che afferma “l’espressione «forme di Stato» riprende la parola Stato (...) come sinonimo di «società organizzata» o «ordinamento generale», che indica riassuntivamente la presenza e l’organizzazione complessiva di un popolo stanziato su un determinato territorio sotto la direzione di un’autorità centrale”, ma “caratterizzare gli Stati in questa accezione così vasta comporta un’indagine che va oltre il momento giuridico ed investe aspetti economici, sociali, culturali, se del caso anche religiosi”. Di conseguenza, “vi sono espressioni migliori per designare questo campo di indagine” (ivi, 293).

¹² Cfr., G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 8; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, cit., 796; D’altronde, come afferma Così, L. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, cit., versione digitale, 1, è piuttosto ovvio che “anche le forme di Stato registrano variazioni collegate all’esercizio del potere”.

¹³ La letteratura sull’indirizzo politico è sterminata. Fondamentali, sul punto, almeno C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000, *passim*; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 1 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, 1942, 44 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, 1968, 3 ss.; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989, 1 ss. *ad vocem*; P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, 9 ss.; M. DOGLIANI,

realizzazione e dal fatto che esso sia o meno condiviso tra più organi costituzionali e/o soggetti istituzionali ovvero prevalga l'attività di uno di essi su quella degli altri incidendo, quindi, sulla forma di governo¹⁴ e dando luogo a un processo volto all'adozione di decisioni politiche che si estrinsecano per lo più in atti giuridici¹⁵.

Da quanto sopra, si evince altresì che per una siffatta analisi, attenta alle inevitabili interconnessioni *circolari* tra forma di governo, forma di Stato e indirizzo politico, la prima non possa essere riguardata esclusivamente dal punto di vista della ripartizione delle funzioni costituzionali determinate dal principio della separazione dei poteri, ma, giunti a questo livello di maturazione della dottrina giuspubblicistica, deve anche (e, forse, soprattutto) considerare come si distribuisce l'attività di indirizzo tra i diversi soggetti istituzionali e costituzionali¹⁶.

Così, il nostro ordinamento si caratterizzerebbe per avere una forma di governo parlamentare in cui l'indirizzo politico spetta, dovrebbe spettare, in virtù della sovranità popolare e del principio democratico e rappresentativo¹⁷, al Governo e al Parlamento, legati tra loro dal rapporto fiduciario, ma anche alle forze politiche che hanno il fondamentale compito di integrare e mediare gli interessi sociali ed economici del corpo elettorale, collegando il popolo e i predetti organi costituzionali¹⁸.

Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale, Napoli, 1985, 1 ss. e dello stesso Autore, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 244 e ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, 134 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973, *passim*; M. PERINI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, 2007, 1 ss. *ad vocem*; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 3 ss.; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, 9 ss. Ritiene, invece, che si tratti di un concetto obsoleto A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, 7 ss.

¹⁴ Cfr., M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *federalismi.it*, 2020, 120 ss.

¹⁵ Cfr., E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 137 ss.; nonché, MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 146-147, che sottolinea come "le determinazioni volitive proprie del momento teleologico acquistino forma giuridicamente rilevabile, di modo che la loro eventuale violazione o inesecuzione possa essere accertata e, quindi, impedita o sanzionata". Di conseguenza, "sembra si possa rilevare che le scelte operate dalle forze politiche e le conseguenti specificazioni dei fini dell'azione statale, seppure trovano il loro fondamento e la loro origine nel campo extragiuridico (dove tuttavia assumono sempre una loro veste formale: si pensi, ad esempio, agli accordi interpartitici, alle deliberazioni congressuali e degli organi direttivi dei partiti) devono essere trasferite ed incluse in atti formali imputati agli organi cui spetta la direzione politica dello Stato", spesso aventi valore normativo e individuabili "in ragione della loro forma e del loro contenuto, ricorrendo a schemi o modelli già predisposti dall'ordinamento" (*ivi*, 146). Secondo V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 41, l'indirizzo "è politico, non soltanto nel senso che può comprendere una serie praticamente illimitata e teoricamente non determinabile *a priori* di fini, ma nel senso altresì che impegna immediatamente sia pure in un settore particolare o addirittura a proposito di un problema singolo, lo Stato nella sua interezza. ed unità".

¹⁶ Cfr., L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 635, le forme di governo devono essere osservate in quanto "attinenti al modo di costituirsi e di operare a livello di indirizzo politico di (...) potere esecutivo e legislativo" perché l'analisi della mera separazione dei poteri potrebbe addirittura deformare "la esatta visione della forma di governo". Sul punto, si veda altresì M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Milano, 2010, 541 ss., in part. 539, nota 6.

¹⁷ "La sovranità popolare può essere intesa come vicenda unitaria, ma è pur sempre radicata in una comunità comprendente entità distinte, tutte investite del diritto di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico". Così, A. SOMMA, *Sovranismi*, Roma, 2018, 35.

¹⁸ Cfr., G. FERRARA, *Indirizzo politico e forza politiche nel "contributo" di Martines*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione a*

In una qualche misura, è la concezione elaborata dalla Corte costituzionale nella sua nota sent. n. 7 del 1996, dove ha sostenuto che “la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità (...) e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario” proprio come accade nella forma di governo parlamentare¹⁹. Al Parlamento e al Governo spetta di *determinare* l’indirizzo politico che il Governo deve *realizzare* e tali organi sono collegati tra di loro dal rapporto di fiducia che fa da *pendant* alla responsabilità politica del secondo nei confronti del primo²⁰.

Una definizione, tuttavia, che seppure condivisibile nelle sue linee generali, omette di far riferimento al ruolo imprescindibile che anche i partiti politici e gli altri soggetti portatori di interessi considerevoli di tutela (ad esempio, i sindacati) hanno nella determinazione dell’indirizzo politico²¹, ma che soprattutto ne attribuisce la titolarità al complesso Governo-Parlamento, assegnando al solo Governo il compito di darvi attuazione mediante la propria attività, non chiarendo a sufficienza che anche al Parlamento spettano entrambe le fasi, *della determinazione e della realizzazione*, oltre a quella, fondamentale, del *controllo* che l’organo della rappresentanza deve esercitare proprio sull’attività dell’Esecutivo²².

La questione da risolvere, quindi, riguarda *se, come e in quale misura* l’indirizzo politico abbia inciso, incida o sia destinato a incidere sulla forma di governo contribuendo attraverso la sua *titolarità*, la sua *esplicazione* e la sua *efficacia* alla razionalizzazione del parlamentarismo, un campo di indagine che avrà ad oggetto non

quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines, Milano, 1998, 60; C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, 184-186, esclude tra gli organi titolati a porre in essere attività di indirizzo politico la Corte costituzionale pur riconoscendone l’intrinseca politicità. Altri Autori, invece, distinguono l’attività di indirizzo politico in costituzionale e di maggioranza, il primo spettando alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica, il secondo al raccordo partiti politici-Parlamento-Governo. Così, P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1957, 234; G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale italiana e la sua partecipazione all’attività di indirizzo politico dello Stato nel presente momento storico*, in *Jus*, 1967, 117; G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, in AA.VV., *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, Roma, 1966, 5 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, 119.

¹⁹ Corte cost., sent. 18 gennaio 1996, n. 7, punto 8 cons. dir.

²⁰ Cfr., Corte cost., sent. 7 del 1996, *cit.*, punto 10, cons. dir., secondo la quale alle Camere spetta di “verificare la consonanza con il Governo rispetto all’indirizzo politico, il cui svolgimento spetta a quest’ultimo; ruolo che muove dall’approvazione del programma governativo e che, attraverso successive specificazioni, integrazioni ed anche modifiche degli orientamenti dettati, si traduce in un apprezzamento continuo e costante dell’attività svolta”.

²¹ Ma anche i gruppi parlamentari e le forze sociali ed economiche. Così, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 132 ss.; E. CATELANI, *Presidente del consiglio dei ministri*, in S. CASSESE (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006, 4433; G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, *cit.*, 1139, che afferma come non solo “tutti partecipano ad una delle fasi dell’indirizzo” politico, ma “in un certo senso sono tutti organi di indirizzo”, inclusi i partiti politici.

²² Cfr., M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, *cit.*, 5, “la discussione sulle politiche di bilancio è stata impostata con un occhio alla ripartizione di attribuzioni fra Parlamento e Governo, magari nel discutibile convincimento che il rafforzamento del secondo sarebbe di per sé garanzia di una finanza più sorvegliata, o in quello opposto e non meno discutibile che ancora ai nostri giorni sarebbe attuale l’idea, affermatasi all’origine del parlamentarismo, che l’intervento della rappresentanza valga a limitare l’espansione delle attività pubbliche gestite dai governi e - quindi - a garantire bassi livelli di pressione fiscale”.

già l'indirizzo politico in senso lato, bensì l'indirizzo politico economico che, come vedremo, ne rappresenta il nucleo fondamentale²³.

3. *Fascismo e funzione di governo: brevi cenni*

L'elaborazione del concetto di indirizzo politico, come noto, è avvenuta negli anni Trenta del secolo scorso, durante il Ventennio, ed è un portato significativo della cultura fascista²⁴. Il problema che si poneva ai giuristi di allora era quello di giustificare l'operato del Governo, l'autorità e la preminenza delle sue decisioni su quelle degli altri organi costituzionali, fornendogli una sorta di *accreditamento teorico e scientifico*.

Quando Antonio Gramsci scriveva che Sergio Panunzio, nel suo articolo dal titolo *La fine del parlamentarismo e l'accentramento delle responsabilità*, era un "superficiale" esprimeva un severo giudizio sulla sua teorizzazione dell'esistenza di una quarta funzione dello Stato²⁵, non soltanto perché Egli, come noto, aggiungeva alle classiche funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria anche la *funzione di governo*, come d'altronde aveva già fatto due anni prima il suo allievo Costantino Mortati²⁶.

Certo, questo era un passaggio difficilmente accettabile per la cultura giuridica nella quale si era formato Gramsci, ma probabilmente ancor meno accettabile era l'idea che il Panunzio avesse ricostruito la funzione di governo, ossia la determinazione dell'indirizzo politico (in una forma di governo che sulla carta si dichiarava parlamentare), come "la principale, la primigenia, e la fondamentale" funzione dello Stato²⁷.

Indirizzo politico, come fu scritto, "rispetto al quale *la stessa legislazione si comporta come un esecutivo*, inquantoché è il programma politico di governo che si traduce come in tanti capitoli successivi nelle leggi ed è il presupposto di queste"²⁸.

La sottocultura politica e scientifica fascista, in sostanza, performava la teoria dell'indirizzo politico, teorizzando l'esistenza della funzione di governo e funzionalizzandola ad attribuire un valore teorico e scientifico alla dittatura: un concetto elaborato con estrema maestria per difendere dalle critiche il regime e la pretesa del suo duce di decidere autonomamente e autoritariamente senza incontrare intralci o possibili limitazioni da parte degli altri organi costituzionali e poteri statuali²⁹.

Ovviamente sarebbe di grande utilità approfondire maggiormente tali affermazioni, un compito difficile, ma di estremo interesse che, tuttavia, nell'economia del presente lavoro non ci è possibile effettuare.

Ciononostante, vale la pena almeno di sottolineare come è proprio in quanto sin qui accennato che sembrerebbe estrinsecarsi la diversa *fisionomia* dell'indirizzo politico

²³ *Infra*, par. 6.

²⁴ Cfr., A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 7.

²⁵ Cfr., A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, III, *Quaderni 12-29*, Torino, 1975, *Quaderno 15 (II)*, 1933, *Miscellanea*, par. 47, 1807.

²⁶ Cfr., Cfr., S. PANUNZIO, *La fine del parlamentarismo e l'accentramento delle responsabilità*, in *Gerarchia*, 1933, 298 ss.

²⁷ Cfr., S. PANUNZIO, *La fine del parlamentarismo*, cit., 303.

²⁸ Cfr., S. PANUNZIO, *La fine del parlamentarismo*, cit., 303.

²⁹ La teoria dell'indirizzo politico come funzione di governo elaborata dal regime fascista risente inequivocabilmente della dottrina giuspubblicistica tedesca, come magistralmente ricostruito da G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1131 ss.

che nei sistemi democratici, come vedremo³⁰, è procedimentalizzato mentre in quelli autoritari -o comunque non democratici-, come il fascismo, fa capo ad un unico soggetto che impone (anche con la forza) la propria volontà dall'alto verso il basso.

È per questa ragione che, a quel tempo, come detto, l'indirizzo politico fu ricostruito come una *funzione* dello Stato, la quarta funzione, la funzione di governo³¹, distinta e prevalente sulle tradizionali funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, figlie della rivoluzione francese e del concetto di separazione dei poteri che insieme alla tutela dei diritti ha rappresentato uno dei cardini sulla cui base è nato il moderno costituzionalismo³².

Eppure, anche in quel malaugurato contesto storico e giuridico, lo stesso Panunzio riconosceva che il Parlamento era "l'organo del controllo nazionale sulla pubblica amministrazione, particolarmente in materia finanziaria e di bilanci"³³, insomma, anche il giurista pugliese vicino al regime riconosceva la validità della formula del *no taxation without representation*³⁴.

Una formula che "c'entra" con il discorso che stiamo conducendo su forma di governo e indirizzo politico economico perché sottolinea la necessità del coinvolgimento del Parlamento sulla manovra di bilancio che, come vedremo, è il fulcro dell'indirizzo politico economico³⁵, nel rispetto del principio democratico³⁶.

Il bilancio, infatti, è "il manufatto tecnico che concentra e autorizza le scelte fiscali", espressione della sovranità popolare che è manifestazione dell'essenza politica dell'azione dello Stato contemporaneo³⁷.

³⁰ *Infra*, par. 6.

³¹ Cfr., C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 7 ss., influenzato dalla teoria del *Regierung* o del *furstliche Gewalt* di R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, *passim* e dai teorici del costituzionalismo francesi, in particolare da R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, 1919-1922, 49 ss. Sul rapporto tra la funzione di governo e le altre funzioni dello Stato, F. MODUGNO, *Poteri (Divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, Torino, 1966, 476 ss.

³² Cfr., M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 128. I dotti e accesi dibattiti dottrinali, pur nelle diverse risultanze cui sono giunti, non hanno mai messo in discussione la valenza fondamentale dell'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 nel quale, come noto, si affermava che "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione".

³³ Cfr., S. PANUNZIO, *La fine del parlamentarismo*, cit., 302.

³⁴ In dottrina, A. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1985, 312 ss. Oggi vi è chi propone di uscire dall'euro e di "adattare il famoso detto «no taxation without representation», con un «no monetary power without representation»". Così, D. MURA, *La sovranità ceduta*, 2020, 47.

³⁵ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1142 e nota 117.

³⁶ Cfr., G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 11, dove afferma "anche senza ricorrere alla tanto abusata formula del no taxation without representation (...) si può tranquillamente riconoscere che l'origine stessa delle assemblee rappresentative e il manifestarsi delle prime forme di democrazia parlamentare è intimamente connessa alle rivendicazioni dei parlamenti sui controlli dei poteri fiscali e dell'indirizzo della spesa pubblica".

³⁷ Cfr., M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017, 13. Si veda anche, sul punto, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 255, che giustamente rileva come il processo di bilancio rappresenti "una delle politiche cruciali dei sistemi democratici moderni, il cui governo ha delle implicazioni assolutamente determinanti sul complesso degli altri interventi pubblici dell'ordinamento; nonché sulle prospettive di promozione della comunità politica".

4. La funzione di governo e gli ordinamenti giuridici dell'antichità

Eppure se aderissimo alla tesi poc'anzi esposta e ricostruissimo l'indirizzo politico come funzione di governo e, quindi, come potere di governo sia in senso soggettivo (il Governo supremo)³⁸, sia in senso oggettivo (la "potestà sovrana dello Stato nel suo effettivo esercizio" ovvero la "direzione suprema degli affari pubblici")³⁹, non sarebbe così sorprendente riscontrarne l'esistenza, ancorché non concettualizzata, pressoché in tutti gli ordinamenti giuridici noti, finanche in quelli classici non ancora riconoscibili come statuali⁴⁰.

Sin dall'antichità, infatti, è sempre esistita l'idea di una funzione di governo, cui è attribuita la direzione politica per eccellenza⁴¹, un "nucleo essenziale e originario" del potere, "il momento primo e logicamente anteriore ad ogni altro" consistente nella determinazione "ad opera degli organi competenti, delle direttive generali dell'azione statale"⁴².

Questa funzione suprema, questa attività direttiva preminente rispetto alle altre è tipica degli ordinamenti giuridici del passato dove l'idea della separazione dei poteri non esisteva, se non in maniera appena abbozzata⁴³, non foss'altro perché le esigenze pratiche di gestione della cosa pubblica postulavano la prevalenza di un potere sugli altri⁴⁴, anzi, di un organo supremo sugli altri⁴⁵, e i dibattiti della dottrina di epoca classica erano prevalentemente orientati a stabilire chi concretamente fosse il titolare dei poteri sovrani⁴⁶ e quale avrebbe potuto essere la migliore forma di governo atta ad equilibrare e, in certa misura, democratizzare quegli ordinamenti giuridici⁴⁷.

³⁸ Cfr., Santi ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, 93.

³⁹ Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 7; G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, II, Paris, 1911, 331, che afferma "l'individu ne peut chercher à les réaliser et ne les réalisera que s'il existe au préalable un ordre juridique qui fixe à chacun les limites de son action et dirige la volonté particulière de chacun dans des voies déterminées, et cela dans l'intérêt général".

⁴⁰ Cfr., in senso non dissimile, A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 8, che afferma "La teoria dell'indirizzo politico, depurata dalle radici storiche, ruota intorno alla questione del potere di governo, in senso soggettivo e in senso oggettivo, che riguarda qualsiasi organizzazione costituzionale".

⁴¹ Cfr., A. ESMEIN, *Éléments*, cit., 20-21

⁴² Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 25.

⁴³ Cfr., G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 670 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 538 ss.

⁴⁴ Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 10-11.

⁴⁵ Cfr., C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 22.

⁴⁶ Sul punto, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 545.

⁴⁷ Cfr., ERODOTO, *Le Storie*, Libro III, *La Persia*, 80-82, Milano, 1990, 111 ss.; PLATONE, *Politico*, 291d-303e, nonché *Repubblica*, VIII, 543-569, in G. GIANNANTONI (a cura di), *Opere*, risp. I e II, 489 ss. e 369 ss.; ARISTOTELE, *La Politica*, libro III e VII, Milano, 2002, risp. 227 ss. e 539 ss.; POLIBIO, *Le Storie*, VI, 3-18, Milano, 1955, 92 ss.; CICERONE, *La Repubblica*, Milano, 2008, libro I, 25[39]-46[70], 297 ss. In dottrina, C.A. VIANO, *Aristotele*, D. MUSTI, *Polibio*, J.-L. FERRARY, *Le idee politiche a Roma nell'epoca repubblicana*, in L. FIRPO (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, I, Torino, 1982, risp. 291 ss. 609 ss. e 723 ss.; A. MARCONE, *L'idea di democrazia in Cicerone*, in E. NARDUCCI (a cura di), *Cicerone. Prospettiva 2000*, Firenze, 2001, 59 ss.; G. CAMBIANO, *Platone e il governo misto*, in D. FELICE (a cura di), *Governo misto. Ricostruzione di un'idea*, Napoli, 2011, 3 ss.; M. VEGETTI, *Guida alla lettura della Repubblica di Platone*, Roma-Bari, 2007, 8 ss.

Tutti i poteri di governo o, meglio, i pubblici poteri erano attribuiti a un solo organo supremo o, al massimo, estesa a pochi organi ad esso subordinati⁴⁸, incluso il potere di predeterminare “i fini dell’operare”⁴⁹ o quello di esplicitare una potestà di ultima decisione⁵⁰ ovvero il potere di decidere le entrate e le spese pubbliche⁵¹.

L’*imperium*, quindi, ha sempre rappresentato un carattere distintivo della funzione di governo⁵² sia nel senso di potestà direttiva (nel qual caso è compreso nel concetto della stessa funzione), sia nel senso di potere diretto e immediato di coercizione secondo il significato ad essa collegato nel diritto pubblico romano⁵³.

4.1. Segue. *Le radici dell’indirizzo politico economico e il suo collegamento con il principio di rappresentanza: la Retorica di Aristotele e la Roma repubblicana*

In sostanza, stiamo parlando di una funzione antica quanto la storia dell’umanità, una *categoria formalizzata in epoca fascista*, ma che non esclude *l’esistenza del concetto* anche in epoca classica.

Si tratta di una funzione che dirige tutte le altre estendendosi anche all’ambito economico-finanziario. Infatti, sia pure in forme e modi diversi, talvolta assai rudimentali, è sempre esistita un’organizzazione contabile e una gestione della finanza pubblica per descrivere le linee generali dell’imposizione e dell’erogazione: dall’antico Egitto, alla Babilonia, all’Assiria, all’antico impero persiano⁵⁴, ma soprattutto al sistema finanziario ateniese e a quello romano⁵⁵.

Si può persino rintracciare una sorta di appena abbozzata teoria dell’indirizzo politico economico nella *Retorica* di Aristotele quando lo Stagirita sosteneva l’importanza fondamentale della finanza⁵⁶, per cui chi voleva gestire la cosa pubblica

⁴⁸ Cfr., C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo*, cit., 8, secondo il quale “l’attività di governo (...) non è (...) legata all’uno piuttosto che all’altro degli organi dello Stato”, ma è “legata ad uno di essi (...) in quanto organo supremo”.

⁴⁹ Cfr., C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo*, cit., 9.

⁵⁰ Cfr., C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo*, cit., 25.

⁵¹ Cfr., A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970, 5 ss.

⁵² Cfr., V. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino, 1912, 559; C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo*, cit., 18, che cita J.C. BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, I, Napoli, 1873, 398 ss., nonché *op. loc. cit.*, II, 83 ss.

⁵³ In quanto, anche se la coercizione forma un’attività a sé e viene messa in opera da parte di organi diversi da quelli di governo, sono ad esso collegati in modo da rifletterne le finalità per cui “gli atti realizzati da tali organi, in quanto diretti a eseguire la volontà del governo, partecipano, come di riflesso, della natura dell’attività del governo stesso”. Così, C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo*, cit., 19.

⁵⁴ Dove però non esisteva un prospetto contabile con l’indicazione delle entrate e delle spese. In dottrina, *ex multis*, A. PLEBANO, G.A. MUSSO, *Les finances du royaume d’Italie*, Paris, 1865, 4 ss.; L. REYNIER, *De l’économie publique et rurale des Perses et des Phéniciens*, Geneve, 1819, 1 ss.

⁵⁵ Cfr., E. CICCOTTI et al, *I tributi e l’amministrazione finanziaria nel mondo antico*, Padova, 1960, *passim*.

⁵⁶ “Le cose della massima importanza intorno alle quali tutti deliberano e sulle quali coloro che danno consigli parlano in pubblico, si trovano a essere supergii cinque di numero. Esse hanno per oggetto 1) le risorse, 2 la guerra e la pace, 3 inoltre la difesa del territorio, 4 le cose che si importano e quelle che si esportano e 5 la promulgazione delle leggi”. Così ARISTOTELE, *Retorica e Poetica*, Torino, 2004, *Retorica*, I, 4,159. Più in generale, sul concetto di “economia” nell’antica Grecia, si veda l’antologia curata da M.VEGETTI, *Polis e economia nella Grecia antica*, Bologna, 1976, 1 ss.; H. DENIS, *Storia del pensiero economico*, I, Milano, 1985, 17, che precisa come “presso i greci non si dà economia politica, poiché la vita economica è semplicemente, per i pensatori greci, un aspetto della vita familiare o di quella della città: cioè della vita politica”.

doveva conoscere sia “le entrate della città, quali e quante sono, affinché, se qualcuna viene meno sia aggiunta e, se qualcuna è minore sia aumentata”, sia “le spese della città, affinché, se qualcuna è superflua, sia eliminata e, se qualcuna è maggiore, diventi minore”⁵⁷. Insomma, il decisore politico doveva essere in grado di *indirizzare* la finanza pubblica per soddisfare i fini cui doveva tendere lo Stato⁵⁸ e ogni spesa doveva essere coperta da un’entrata corrispondente⁵⁹, in sostanza una sorta di obbligo di pareggio di bilancio⁶⁰.

Stessa cosa nell’ordinamento finanziario romano che, in era repubblicana, predisponne il bilancio preventivo e consuntivo quinquennale e possedeva un efficiente sistema di controllo della gestione della finanza pubblica che, tra le altre incombenze, consisteva nell’obbligo in capo al Senato di presentare il rendiconto ai Comizi, evidenziando “una notevole partecipazione dei rappresentanti del popolo al controllo dell’attività finanziaria dello Stato”⁶¹.

Il principio della rappresentatività del popolo, fondamentale nel costituzionalismo romano, ha rappresentato la garanzia che l’esercizio del potere finanziario fosse *funzionale* all’esercizio degli altri poteri, incarnando l’esigenza “di stabilire un criterio logico di imposizione ed un controllo sulla riscossione e sull’erogazione e di istituire i tributi e le spese alla stregua di una valutazione giusta e accurata delle modalità e dei *bisogni dello Stato*”⁶².

Questa intuizione è importante perché è la stessa sulla quale trova il proprio fondamento la necessità, l’obbligo giuridico oltre che politico, di coinvolgere il Parlamento nell’attività di indirizzo politico -incluso, ovviamente, quello politico economico- in virtù del fatto che il governante (sia esso il re, l’imperatore, il duce o il Governo) non è *legibus solutus*⁶³, perché è vero che *quod principi placuit, legis habet vigorem*, ma solo in quanto “*utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat*”⁶⁴. Insomma, il governante è tale solo e soltanto perché il potere gli deriva dal popolo che è la fonte ultima dell’autorità legale e che ha il diritto di controllare e indirizzare l’attività finanziaria pubblica, mediante un vero e proprio *diritto al bilancio*⁶⁵.

⁵⁷ Cfr., ARISTOTELE, *Rettorica*, cit., I, 4, 160. Si veda anche PLATONE, *Opere*, II, Roma-Bari, 1974, *Leggi*, XII (955-956), 978-979.

⁵⁸ Uso impropriamente il termine Stato per semplificare il discorso ben consapevole che la dottrina giuridica è concorde nel ritenere che il concetto di Stato modernamente inteso si sia affermato in tempi decisamente più recenti.

⁵⁹ Cfr., A.M. ANDREADES, *A History of Greek Public Finance*, Cambridge, 1933, 131.

⁶⁰ Inoltre, come sottolineato dalla dottrina, fra tutti coloro che si occupavano della cosa pubblica nessuno era irresponsabile. Così, J. SCHVARCZ, *Die Demokratie*, I, *Die Demokratie von Athen*, Leipzig, 1901, 134 ss.; H. FRANCOIS, *Les finances des cités grecques*, Liège-Paris, 1909, *passim*.

⁶¹ Cfr., A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina*, cit., 14; E. BETTI, *Problemi di storia della costituzione sociale e politica nell’antica Roma*, Roma, 2017, 179; U. VINCENTI, *La Costituzione di Roma antica*, Bari, 2017, 25, che sottolinea anche l’evoluzione avutasi nelle epoche successive (*ivi*, 32); P.A., BRUNT, *La caduta della Repubblica romana*, Roma-Bari, 1988, 77.

⁶² Cfr., A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina*, cit., 14.

⁶³ Cfr., *Digesta Iustiniani*, ULPiano, Dig.01.III.31.

⁶⁴ Si tratta del noto passo di Ulpiano nel libro primo delle *Istituzioni* che recita “Ciò che al principe parve bene e approvò ha vigore di legge, in quanto che, con la legge regia che è stata approvata sul di lui imperio, il popolo conferisce a lui, e in lui, ogni proprio imperio e potestà”. Cfr., *Digesta Iustiniani*, cit., ULPiano, Dig.01.IV.1.

⁶⁵ Cfr., C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, 78.

5. Dalla funzione all'attività di indirizzo politico. Una categoria ancora attuale?

La tesi che ricostruiva l'indirizzo politico come funzione di governo, come noto, è rimasta isolata nel panorama scientifico italiano, legata com'era a un determinato regime politico, ed è stata superata da quella che l'ha ricostruito come attività.

L'indirizzo politico, fino a pochissimo tempo fa, è stato sempre meno oggetto di attenzione da parte degli studiosi del diritto costituzionale, tanto che ci si è chiesti se non ci trovassimo di fronte “ad una contingente emarginazione o ad una vera e propria cancellazione di questa espressione dall'anagrafe dei temi costitutivi e viventi del diritto costituzionale”⁶⁶.

Esso, tuttavia, mantiene tuttora la sua pregnanza, nonostante le perplessità di una parte della dottrina secondo la quale “il contesto storico in cui è nata (la teoria dell'indirizzo politico, *n.d.a.*), ha segnato il destino delle matrici teoriche, condizionando la riflessione successiva”⁶⁷.

Ma se torniamo con la mente a quanto accennato, sull'esistenza di un *potere* di indirizzo politico fin dai tempi più remoti, ci accorgiamo che la sua ricostruzione in termini di funzione è solo il frutto del regresso intellettuale che si ebbe durante il fascismo che, come noto, nutriva un vero e proprio mito della romanità.

Se escludiamo la parentesi fascista, infatti, questa ricostruzione non è mai più stata neanche abbozzata, nonostante la certezza che un'attività di indirizzo politico, sia pure individuata con altre locuzioni, sia sempre esistita e che tale concetto abbia subito notevoli evoluzioni affermandosi nel tempo come attività legittimamente condivisa.

Ciò è avvenuto grazie alla conciliazione tra indirizzo politico e teoria della separazione dei poteri che ha fatto cadere l'impronta autoritaria sottesa alla sua concettualizzazione e ne ha distribuito l'attività non solo tra gli organi costituzionali, ma anche tra tutti i soggetti istituzionali che, quindi, in un certo senso sono diventati “tutti organi di indirizzo nell'ambito delle proprie competenze”⁶⁸. L'indirizzo politico, in altri termini, è la risultante “di una molteplicità di indirizzi che confluiscono e si innestano nel flusso dell'attività complessiva dei pubblici poteri”⁶⁹.

Certo, come è stato giustamente sottolineato, “l'impressione che oggi si avverte è quella di trovarsi di fronte a una teoria inerme, sempre più frastornata e disorientata dalla dimensione materiale dei processi sociali che punta, ogni giorno di più, a erodere l'essenza stessa dell'indirizzo politico: l'autonomia della sua decisione, i suoi strumenti, le forme della sua estrinsecazione”⁷⁰.

Peraltro, non c'è dubbio che sulle incertezze che attraversano la dottrina giuridica abbiano un peso decisivo tutta una serie di cause: *interne*, quali “la perdita di prescrittività della Costituzione, le trasformazioni della forma partito, la forza crescente di gruppi di pressione non partitici, l'evoluzione delle forme di governo (...), il dominio del governo e del capo del governo sul parlamento, l'appannamento della rappresentanza parlamentare, la politicizzazione degli organi di garanzia e, tra questi, soprattutto dei giudici, la trasformazione della funzione legislativa da posizione di

⁶⁶ Cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, cit., 1.

⁶⁷ Perché “quella dottrina era diretta a trovare un fondamento normativo, rispetto al modello parlamentare, al ruolo direttivo del partito unico fascista nell'esercizio della funzione di governo”. Così, A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 7.

⁶⁸ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione, Enc. dir.*, Milano 2023, 1139.

⁶⁹ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1139.

⁷⁰ Cfr., C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 186.

norme generali e astratte in regolazione o in provvedimento, il compimento del processo di burocratizzazione dell'amministrazione"⁷¹, e così via, ed *esterne* tra le quali spicca per rilevanza e incisività il processo di integrazione europea attraverso le ragioni della tecnocrazia e della finanza.

6. *I fini fondamentali della Costituzione repubblicana e l'indirizzo politico: tre interrogativi cui trovare risposta*

È evidente che l'approvazione della Costituzione repubblicana ha inciso anche sulla teoria dell'indirizzo politico in virtù del fatto che in essa sono stati predeterminati alcuni fini fondamentali cui il nostro ordinamento deve tendere stante la sua rigidità⁷².

Questi ultimi riducono inevitabilmente lo spazio dei fini definiti di volta in volta dalle Istituzioni e dai soggetti politici rappresentativi delle forze di maggioranza (con le quali collaborano anche le opposizioni/minoranze) che possono decidere liberamente il proprio indirizzo politico con l'obbligo giuridico, tuttavia, di rispettare i fini già posti in Costituzione⁷³.

Insomma, l'attività di indirizzo politico trova fini già stabiliti dalla Carta fondamentale e tuttavia non è solo "ordinata al loro svolgimento"⁷⁴, ma, con quei fini posti come obiettivo, il Politico si muove per determinare i fini contingenti del proprio agire: *indirizzo politico è attività dei poteri costituiti*, che si svolge nell'ambito dei fini fondamentali e caratterizzanti l'ordinamento giuridico statale posti *ab origine* dal potere costituente.

In questo senso, la conciliazione tra i fini costituzionali e quelli posti dai titolari dell'attività di indirizzo politico è compiuta, né può dare adito a dubbi: le forze politiche sono sempre libere di scegliere i fini che definiscono e concretizzano al meglio i fini costituzionali⁷⁵.

Il pluralismo che si afferma dopo l'approvazione della Costituzione democratica grazie alla proliferazione dei partiti politici cui -ex art. 49 Cost.- spetta di determinare la politica nazionale, fa sì che l'indirizzo politico sia frutto del contributo di più soggetti politici e istituzionali e che ogni volta che cambiano le forze di maggioranza si abbia un nuovo indirizzo politico stabilito dal raccordo partiti-Governo-Parlamento⁷⁶, alla cui formazione, tuttavia, sono chiamate a partecipare anche le minoranze e che dovrà comunque rispettare i limiti, formali e sostanziali, posti dalla stessa Costituzione⁷⁷.

⁷¹ Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 23.

⁷² Cfr., T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 137. *Contra*, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 931; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 68.

⁷³ Cfr., E. CHELI, *Atto politico*, cit., 111; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 638.

⁷⁴ Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 10.

⁷⁵ Indipendentemente dal fatto che questi ultimi siano contenuti o no in norme più o meno programmatiche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 138-139, distingue tra norme programmatiche che limitano l'attività di indirizzo politico riducendola ad attività discrezionale "in senso stretto" e norme programmatiche che indicando il fine ricorrendo a termini generici o concetti indeterminati nel qual caso l'attività di individuazione del fine diventa questione eminentemente politica.

⁷⁶ Cfr., G. FERRARA, *Indirizzo politico*, cit., 46, secondo il quale "negli stati pluripartitici, l'interposizione legale assume pregnanza legittimante".

⁷⁷ Cfr., A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, 67, che per classificare le forme di governo aggiunge alla distribuzione della funzione di indirizzo politico l'analisi

L'indirizzo politico, infatti, non è l'indirizzo della sola maggioranza, ma, nel rispetto del principio democratico e in virtù della necessaria mediazione tra le forze politiche per il conseguimento dell'interesse pubblico, sulla base del dettato costituzionale, appartiene a tutti coloro ai quali "l'ordinamento attribuisce il potere di determinare i fini dello Stato mediante l'attuazione della Costituzione secondo quelle che sono le sue scelte politiche ma sempre in armonia con la legge fondamentale"⁷⁸.

Da ciò si evince anche che l'indirizzo politico è un'attività che spetta a tutte le comunità sociali a fini generali "dotate di un apparato organizzativo potenzialmente predisposto per assicurare il conseguimento dei fini che costituiscono la causa prima del loro sorgere" e che "sono in grado di esprimere un indirizzo politico obiettivamente rilevabile e normativamente disciplinato"⁷⁹, tra le quali vengono in rilievo *in primis* lo Stato, ma anche, in diversa misura, le regioni e l'Unione europea.

A questo punto diventa necessario stabilire: 1) se esista o meno un'attività di indirizzo politico economico -e finanziario- separata e distinta da quella di indirizzo politico in senso lato, deputata alla gestione dei nuovi, sempre più complessi compiti dello Stato⁸⁰; 2) esaminare se e fino a che punto detta attività sia condizionata dalla normativa sovranazionale; 3) verificare se essa influisca o meno -e in quale misura- sulla nostra forma di governo⁸¹.

7. *Sull'esistenza di un indirizzo politico economico come "di cui" dell'indirizzo politico in senso lato*

Per rispondere alla prima domanda che ci siamo posti va subito chiarito che non può esserci d'aiuto il fatto che l'art. 16, l. n. 48 del 1967⁸² attribuisca al C.I.P.E. il potere di predisporre gli "indirizzi della politica economica nazionale", perché tale

del sistema partitico; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, 1968, 348; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 151.

⁷⁸ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 164.

⁷⁹ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 136. Sulla scia di Martines, G. FERRARA, *Indirizzo politico*, cit., 52, affermava "l'inerenza dell'indirizzo politico a quelle comunità esistenti come ordinamenti giuridici di tipo statale, provvisti cioè della strumentazione normativa astrattamente idonea a garantire l'armonico e coerente svolgimento dell'azione di governo".

⁸⁰ Cfr., G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 20 ss.; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 129 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il Governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 3 ss.

⁸¹ Per un'analisi del processo di integrazione europea considerato un formante della forma di governo rinvio a I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, Relazione al Congresso annuale AIC, *Le dinamiche della forma di governo repubblicana*, 27-28 ottobre 2023, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 1 ss. del *paper*, rinviando a quanto meglio specificherò a tale riguardo *infra* nella nota 207. Sul concetto di formante (inizialmente elaborato, come noto, dalla dottrina comparatistica su cui A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 2009, 3 ss.) si vedano S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2020, 21 ss. e dello stesso A., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizioni*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1997, 12 ss.

⁸² Si veda la legge 27 febbraio 1967, n. 48 che disciplina le *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica*.

espressa previsione (peraltro unica nel panorama normativo nazionale) avviene solo per motivi di “pratica funzionalità” senza chiarire, di fatto, quale sia il significato concreto di tale locuzione⁸³.

Diventa, quindi, indispensabile, provare a percorrere altre strade concentrandoci sull’aggettivo *economico* predicato dell’attività di indirizzo politico, cercando di comprendere se esso sia sufficiente a definire i contorni di una specifica attività avente ad oggetto la materia economico finanziaria scollegata dall’indirizzo politico generale oppure rappresenti una mera qualificazione di quest’ultimo.

È evidente che nella nostra Costituzione le due dimensioni, quella economica e quella politica, si intrecciano continuamente e lo fanno a un punto tale che, nonostante le ricostruzioni di una parte della dottrina, è impossibile isolare una Costituzione economica dal resto della Costituzione⁸⁴.

Se accogliessimo questa tesi, infatti, dovremmo anche ammettere che esiste un complesso normativo distinto dall’insieme della Carta costituzionale, con una propria dignità euristica autonoma, definibile come Costituzione economica.

Ma ciò presupporrebbe, come giustamente sottolineato, “una separazione, una contrapposizione fra società e politica, fra Stato e mercato, che non può essere accettata nelle Costituzioni degli odierni Stati sociali” e che si porrebbe in contrasto con il diritto positivo, con i principi fondamentali e con i fini sociali posti dalla nostra Legge fondamentale⁸⁵.

⁸³ Cfr., G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Milano, 1970, 254.

⁸⁴ Cfr., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, ed. dig., 1 ss., nonché più di recente dello stesso A., *Unità nazionale*, cit., 6 ; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di Costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 71 ss.; A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1994, 126 ss.; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, X, 2001, 1 ss. *ad vocem*; O CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Dir. cost.*, 2021, 5, per il quale la formula Costituzione economica “non vuole indicare un che di distinto rispetto alla costituzione politica e giuridica, cioè alla costituzione propriamente intesa, ma è questa stessa nella parte in cui dispone in che modo il potere statale (e pubblico in genere) debba relazionarsi con la materia economica latamente intesa, cioè con i processi di «appropriazione», «divisione» e «distribuzione» (...) ovverosia con i processi di creazione, scambio e distribuzione del prodotto sociale”. *Contra*, tra i molti, G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, *passim*, ma 159 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Dir. soc.*, , 2010, 333 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2021, ed. ePub, 12 ss.; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Torino, 2002, 187 ss. Sul punto, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 1-2, che afferma “La centralità della relazione sussistente tra la democrazia e il potere economico nella prospettiva dell’ordinamento statale non sembra dover richiedere alcuna dimostrazione particolare. Essa, infatti, emerge massimamente dalla pluralità di luoghi in cui la dimensione politica e la dimensione economica si affrontano, si combinano e si incrociano nella Carta repubblicana, dalla densità semantica e concettuale della trama giuridica che ne può essere enucleata, dalla forza progettuale ed evocativa del processo di trasformazione storica che se ne vuole far scaturire. La Costituzione, anche per questo profilo (soprattutto per questo profilo), già ad una prima osservazione si rivela, in quanto atto normativo, come un giacimento di parole vocate alla pratica, come un «testo informativo di servizio», pronto all’uso che il lettore – in primo luogo, il cittadino – ne vorrà fare”. Sul tema della costituzione economica internazionale, G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, *passim*; G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G.C. FERRONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, 65 ss.

⁸⁵ Cfr., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 1, secondo il quale, giustamente, isolare la sfera dell’economico dagli altri contesti nei quali si esplicano le attività sociali dell’uomo è problematico, e conseguentemente lo è ancora di più “postulare un’autonomia delle disposizioni in

Per le medesime ragioni, sembrerebbe più sensato escludere l'individuazione di un'autonoma attività di indirizzo politico economico separata da quella più generale di indirizzo politico *tout court*⁸⁶.

L'attività di indirizzo politico economico, in altri termini, rappresenta un *di cui* di quella di indirizzo politico generale⁸⁷: senza un indirizzo politico economico, infatti, non si può dare attuazione all'indirizzo politico in senso lato perché nessuna attività di attuazione dei fini stabiliti nella Carta costituzionale può essere posta in essere se a monte non sono state determinate la gestione della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale⁸⁸.

Detta attività, quindi, è *politica ed economica* allo stesso tempo⁸⁹.

La decisione politica sull'economia e sui mezzi finanziari è finalizzata, dovrebbe essere finalizzata, all'attuazione armonica degli obiettivi di sviluppo sociale previsti dalla Costituzione e ci consente di descrivere l'indirizzo politico economico come il principale cardine dell'attività di indirizzo politico in senso lato⁹⁰, il perno essenziale mediante il quale i rapporti economici, politici, sociali, solidaristici, egualitari e l'interesse generale trovano attuazione⁹¹.

8. *L'incidenza dell'integrazione europea sull'indirizzo politico economico statale: normativizzazione dei fini fondamentali nei Trattati UE e cambiamento della forma di Stato*

Nel corso del tempo, però, e più precisamente a partire dall'adesione dell'Italia al MEC (Mercato comune europeo), ai vincoli che hanno indirizzato la politica nazionale, posti dalla nostra Costituzione si sono aggiunti quelli sanciti dai Trattati di

materia economica all'interno di testi normativi come quelli costituzionali, che hanno l'ambizione di dettare le regole fondamentali di un sistema sociale nella sua intierezza". Le interconnessioni "fra la disciplina del sottosistema economico e quella del sistema sociale nel suo complesso", insomma, sono così profonde che la Costituzione economica può essere isolata solo per comodità di analisi (*ibidem*). Si veda anche, dello stesso Autore, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, 28 ottobre 2011, Torino, sul sito associazionedeicostituzionalisti.it, 1 ss. del dattiloscritto, dove afferma assertivamente che "non esiste una «Costituzione economica» che possa essere isolata nella e dalla Costituzione *tout court*" (*ivi*, 6).

⁸⁶ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 294 ss. e V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 40, per i quali non è possibile individuare un'autonoma attività di indirizzo politico economico.

⁸⁷ Cfr., T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 141; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico*, cit., 27; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, 10.

⁸⁸ L'indirizzo politico economico è una specificazione, la più importante, dell'indirizzo politico generale e, come ormai pacificamente asserito, è cosa assai diversa dall'attività amministrativa nel campo dell'economia. Sul punto, G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Milano, 1970, 330.

⁸⁹ Cfr., G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, 2009, 180, che afferma, sia pure in un contesto critico alla tesi qui sostenuta, che "l'economia reale produce norme costituzionali".

⁹⁰ Sull'indirizzo politico economico-finanziario come cardine dell'indirizzo politico in senso lato, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti "collegati" di finanza pubblica: limiti per una riforma*, in *Giur. cost.*, 1994, 1428 ss.

⁹¹ In dottrina, F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Torino, 1999, 133, ha sottolineato come non sia affatto semplice distinguere le attività che ineriscono al governo dell'economia, che riguardano l'indirizzo politico economico, dalle "funzioni amministrative relative all'economia", che si configurano come attività amministrative e che si limitano a dare attuazione alle decisioni di indirizzo.

Roma che hanno comportato una significativa modifica del modello di sviluppo accolto nella Carta⁹².

Quanta ragione aveva Giambattista Vico nell'affermare “natura di cose altro non è che nascita di esse in certi tempi e con certe guise, le quali sempre che sono tali, indi tali e non altre nascono le cose?”⁹³

Basti guardare all'origine dell'integrazione europea per comprendere quanto siano stati radicali i condizionamenti sovranazionali sulla nostra politica economica, sulla forma di Stato, sull'indirizzo politico, sin dal principio⁹⁴.

Né, nel prosieguo, le cose sono poi cambiate. Tutt'altro. A far data dall'approvazione del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita (PSC), con il passare del tempo e l'adozione delle diverse normative sovranazionali che disciplinano la *governance* economica europea (incluso il *Recovery fund*, il MES nella parte in cui si intreccia con l'UBE, il TPI ossia il c.d. *scudo anti spread*, ecc.), l'indirizzo politico economico statale si è sempre più funzionalizzato al rispetto delle finalità economico finanziarie poste nei Trattati europei e, quindi, come meglio vedremo più avanti⁹⁵, è diventato attività limitata e subordinata sia dal vincolo esterno⁹⁶, sia dalle varie condizionalità imposte dall'UE agli Stati membri⁹⁷.

⁹² Sul punto, se si vuole, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, 2021, 52 ss.; A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo 'globale'*, in *federalismi.it*, 2018, 3, che condivisibilmente sostiene come il piano Marshall segni “il passaggio ad un nuovo modello di sviluppo, estraneo alla tradizione e storia del vecchio Continente, fondato sul ruolo trainante dei consumi privati e della domanda internazionale. Un modello che postula il ridimensionamento dello stato nazione e la nascita di una nuova forma di stato che tutti i Trattati -da Roma Lisbona- introietteranno” (enfasi di chi scrive).

⁹³ Cfr., G. VICO, *Principj di Scienza Nuova* (1744), *Dignità XIV*, in N. ABBAGNANO (a cura di), *La Scienza nuova e altri scritti*, Novara, 2013, versione e-book, 279.

⁹⁴ *Ex plurimis*, F. CAPRIGLIONE, *L'UE alla ricerca di nuovi equilibri tra armonizzazione normativa, convergenza economica e sovranismi*, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, 157 ss., secondo il quale “C'è da chiedersi (...) se il processo di integrazione europea comporti davvero una riduzione di sovranità. Dinanzi alle sfide poste da problematiche globali che non possono essere affrontate dagli Stati singolarmente (ad esempio: l'inquinamento globale, la competizione con colossi quali la Cina, ecc.), la «condivisione delle sovranità» a livello europeo costituisce un passo indietro oppure in avanti rispetto al regime previgente? Mi vado convincendo che detta condivisione di sovranità possa rappresentare in realtà l'unico modo, per i paesi dell'UE, per preservare se stessi nell'era post-westfaliana” (*ivi*, 175).

⁹⁵ *Infra*, parr. 10 e 11.

⁹⁶ Come afferma F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento*, Torino, 2016, 8, si può parlare, in generale, di “vincolo esterno della competitività”.

⁹⁷ L'ancoraggio dell'indirizzo politico economico allo Stato e alla sua Costituzione si è indebolito sempre di più a causa dell'integrazione economica europea. Così, G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 657 ss. Sul vincolo esterno, G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, 1993, 5-6; F. PETRINI, *Economia politica della crisi: il vincolo esterno nella storia dell'Italia repubblicana*, Sissco, *Cantieri di Storia*, Padova, 13-15 settembre 2017, 1 ss. Sul vincolo europeo, D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione europea*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 98, secondo il quale esso consisterebbe nella “consapevolezza della necessità di un rapporto di funzionalità tra “l'Europa” e “noi”, indispensabile per giustificare il restringimento dei margini di manovra del paese, ossia della sua sovranità”; nonché E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014, 89. Di un vero e proprio mercato delle riforme parla A. SOMMA, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e Politica*, 2 gennaio 2020, 2; nonché, se si vuole, F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo*

Insomma, oggi come oggi l'integrazione economica sovranazionale ha reso l'indirizzo politico economico (che un tempo era ancorato all'indirizzo politico statale) sempre più debole e sempre meno autonomo⁹⁸.

Attraverso le valvole generali degli artt. 11 e 117 Cost. e quelle specifiche sulla manovra di bilancio previste dagli artt. 81, 97, comma 1, 119 comma 1 Cost., il nostro ordinamento è ormai definitivamente obbligato a perseguire i fini fondamentali *normativizzati* nei Trattati europei⁹⁹ che sono talmente diversi da quelli sanciti in Costituzione da aver già *cambiato la nostra forma di Stato*: l'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, la stabilità finanziaria¹⁰⁰, la piena realizzazione dell'Unione economica e monetaria, la stabilità dei prezzi, insomma, in altri termini, i dogmi del liberismo oggi prevalgono sui fini fondamentali scritti *ab origine* nella nostra Carta fondamentale¹⁰¹.

Un vero e proprio “nuovo diritto costituzionale dell'economia, radicalmente alternativo rispetto al disegno originario della Costituzione repubblicana”¹⁰².

Ce lo conferma anche la giurisprudenza costituzionale che indica l'osservanza del vincolo della stabilità finanziaria derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea come un principio fondamentale ormai accolto a livello costituzionale (insieme all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico *ex artt. 81, 97 e 119 Cost.*), sul cui altare, in un'ottica di bilanciamento, sacrificare molti degli altri principi altrettanto fondamentali sanciti nella nostra Carta¹⁰³.

Si tratta di un punto davvero cruciale per affrontare il tema di cui ci siamo occupando: i fini sanciti dalla Costituzione sono stati *integrati* e, spesso, interamente

esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o amministrativa?, in *Rivista AIC*, 2022, 1 ss.

⁹⁸ Cfr., G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 657 ss.

⁹⁹ Cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, cit., 14, che giustamente fa riferimento alla normativizzazione dell'indirizzo politico nei Trattati sovranazionali.

¹⁰⁰ Sulla stabilità finanziaria come super valore sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Milano, 2019, 119 ss.

¹⁰¹ Cfr., G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.*, 2000, 81 ss.; G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, sul sito *eticaeconomia.it*, 15 dicembre 2014, 2 del *paper*, secondo il quale “le priorità imposte alle politiche europee, ma anche a quelle nazionali, negli ultimi anni” sono state “indirizzate a limitare la portata dei diritti, ovvero a subordinare l'estensione alle ragioni degli equilibri finanziari”.

¹⁰² Cfr., O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 369.

¹⁰³ Cfr., Corte costituzionale, sentt. 7 novembre 2022, n. 225, punto 7.4.4. cons. dir.; 22 luglio 2022, n. 184, punto 5.2, cons. dir.; 9 novembre 2020, n. 234, punto 15.4, cons. dir.; 28 gennaio 2020, n. 4, punto 4.1, cons. dir.; 15 maggio 1998, n. 99, punto 5.6, cons. dir.; 26 aprile 2018, n. 90, punto 4, cons. dir.; 6 dicembre 2017, n. 252, punto 3.1., cons. dir.; 16 luglio 2014, n. 201, punto 3, cons. dir.; 10 aprile 2014, n. 88, punto 5, cons. dir. Sul punto, mi sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., *passim*, e alla dottrina *ivi* citata. Si veda, altresì, A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa?*, cit., 5, secondo il quale “la stabilità finanziaria, la cosiddetta sostenibilità delle finanze pubbliche, è diventata, dapprima «silenziosamente» negli anni novanta dello scorso secolo (Maastricht, Patto di stabilità e crescita) e poi sempre più chiaramente a partire dalla crisi dei debiti sovrani della fine del primo decennio del ventunesimo secolo, un vincolo ineludibile per i Governi e per i Parlamenti degli Stati dell'Unione. L'imperativo assoluto dell'agenda politica europea, il supervalore a cui tutti gli altri valori dell'ordinamento sovranazionale e degli ordinamenti degli Stati membri devono inderogabilmente sottostare”.

sostituiti da quelli economico-finanziari contenuti nei Trattati sovranazionali¹⁰⁴, con la conseguenza che ci troviamo di fronte ad una vera e propria *trasformazione della nostra forma di Stato* che, come vedremo nel prossimo paragrafo, *non è più Stato sociale, ma è Stato competitivo di mercato* perché il suo obiettivo principale, in armonia con quanto disposto dai Trattati UE, è diventato quello di realizzare un'economia sociale di mercato aperta e in libera concorrenza¹⁰⁵.

9. La prevalenza del principio della stabilità finanziaria e dell'economia di mercato fortemente competitiva: lo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE

Ci supporta nell'avvalorare tale conclusione l'analisi del diritto positivo sovranazionale, che appare ancora fortemente sbilanciato in favore di istanze prevalentemente di ordine economico e finanziario e, a tutt'oggi, funzionalizzato al primato del libero mercato.

Ciò è particolarmente evidente a partire dal testo dei Trattati, dove, a tale proposito, viene in rilievo innanzi tutto l'art. 2, TUE, dove si sanciscono i valori fondanti dell'Unione, che sono individuati nella dignità umana, nella libertà, nella democrazia e, *solo al quarto posto*, nell'eguaglianza, quasi a voler indicare un ordine ancor prima che logico, *assiologico*. Un'eguaglianza intesa tuttora, alle soglie del terzo millennio, in senso meramente formale e non sostanziale¹⁰⁶.

Segue, poi, un'affermazione molto importante, ma che, a mio avviso, lascia ampi margini di ambiguità, giacché si legge che i valori poc'anzi elencati “sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

Ambiguità perché “non discriminazione” e “parità tra donne e uomini” non sono sinonimi di “eguaglianza sostanziale”, né il concetto di *solidarietà* può sostituire quello ben più strutturato e avanzato racchiuso in quello di *Stato sociale*. Perché ci si riferisce soltanto alle discriminazioni in quanto valori e non, invece, agli ostacoli -di fatto e di diritto- da rimuovere per eliminare le diseguaglianze, facendo appello, oltre tutto, al principio solidaristico e non a quello di eguaglianza sostanziale come sarebbe stato auspicabile¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Cfr., A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 246, secondo il quale la stabilità dei prezzi (e quindi monetaria) è diventata “un fine sancito dalla costituzione” (*ivi*, 246). È stato “introdotto con chiarezza un nuovo fine costituzionale (...) che attribuisce competenze di indirizzo che modificano il modello lineare dello stato democratico” e vincola tutti gli organi costituzionali (*ivi*, 247-248).

¹⁰⁵ *Infra*, par. 9. Su come la politica di bilancio incida sulla forma di Stato, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 1 ss. e in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, 2013, 685 ss.

¹⁰⁶ A confermare questa visione, in qualche misura, ottocentesca dell'uguaglianza l'elenco continua includendo tra i valori dell'Unione lo Stato di diritto (non Stato costituzionale per ovvie ragioni) e il rispetto dei diritti umani. Esprimo, qui, opinioni già manifestate in F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *costituzionalismo.it*, 2019, in part. 176 ss.

¹⁰⁷ Cfr., G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, 61 ss. Ma si veda anche la posizione di A. RUGGERI, *Crisi economica, dialogo tra le*

Dunque, uguaglianza formale, Stato di diritto, non discriminazione, solidarietà, parità tra uomini e donne. Questi, i lemmi chiave che emergono sin dai primi articoli del TUE in materia di diritti sociali nell'Unione europea.

Questi, da una parte.

Dall'altra, come si legge subito dopo nell'art. 3, TUE¹⁰⁸, l'obiettivo principale dell'Unione è, ancora oggi, quello di instaurare il *mercato interno*.

Quanto e come tale obiettivo sia *prevalente* e *performativo* rispetto all'affermazione dei valori sui quali si fonda l'Unione europea si può intravedere già dalle precisazioni contenute nello stesso art. 3, TUE, ai sensi del quale per raggiungere il mercato interno essa si *adopera* per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, che è "*basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale*"¹⁰⁹, combattendo "l'esclusione sociale e le discriminazioni" e promuovendo "la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore"¹¹⁰.

Già in questo comma, dunque, al di là dei richiami alla piena occupazione, al progresso sociale, alla lotta alle discriminazioni e alla promozione della giustizia e della protezione sociali, senz'altro confortante¹¹¹, è tuttavia agevole notare il tratto caratterizzante l'Unione europea e cioè che lo sviluppo sostenibile cui devono tendere le sue Istituzioni si deve fondare sulla *stabilità dei prezzi* e su un'*economia fortemente competitiva*¹¹².

Cosa stanno a significare queste due locuzioni?

Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica), in *dirittifondamentali.it*, 2017, 3, secondo il quale "il principio di eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale" deve essere «considerato congiuntamente al principio di solidarietà, al quale si salda al punto di rendersi da esso inseparabile». Sul solidarismo, si veda R. ZOLL, *Soldarietà*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1998, 245, che afferma "il solidarismo venne e viene tuttora definito da molti autori come un movimento che si proponeva di trovare una terza via tra l'individualismo (liberale) e il socialismo (o collettivismo)".

¹⁰⁸ Il cui *incipit* - l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli - a mio avviso non può che essere interpretato come una dichiarazione di principio molto apprezzabile, ma giuridicamente difficilmente azionabile.

¹⁰⁹ Come sottolinea G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 123, per gli obiettivi "accanto all'espressione «instaura un mercato interno» (art. 3 TUE, terzo comma) manca ora la precedente (nel TCost) connotazione «nel quale la concorrenza è libera e non falsata» (criteri comunque recuperati in un Protocollo). Questa cancellazione potrebbe avere un qualche rilievo per orientare la Corte di giustizia verso un riequilibrio nella gerarchia tra principi di diversa natura, che - notiamo - ora conta anche sul più solido e chiaro sostegno della Carta di Nizza che proclama al suo Preambolo solennemente l'indivisibilità tra i diritti che elenca e protegge". Per una critica della locuzione economia sociale di mercato, se si vuole F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 531 ss.; nonché, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 278 ss.

¹¹⁰ In questo comma, vengono recuperate "le belle espressioni (...) che forniscono una cornice programmatica per le relative disposizioni del *Bill of rights* dell'Unione europea". Così, G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit., 124.

¹¹¹ Così, G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit., 123.

¹¹² In termini, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 282, che afferma "l'esplicitazione dell'«economia sociale di mercato» al predetto art. 3, § 3, co. 1, TUE si accompagna, in ogni caso, alla sua ulteriore qualificazione come «fortemente competitiva», ancorché rivolta «alla piena occupazione e al progresso sociale»".

Perché se non chiariamo questo punto sarà sempre impossibile trovare un momento di sintesi con quella parte della dottrina che, invece, ritiene che il modello sociale europeo sia in una fase di sviluppo avanzata.

Ebbene, a mio avviso, stabilità dei prezzi, crescita economica equilibrata, economia competitiva, ecc., oltre che rimarcare la chiara e incontestata ispirazione liberista che, come più volte sottolineato, pervade tutto il *corpus* normativo eurounitario, si pongono a fondamento di tutte le politiche -passate e presenti- che impongono la stabilità finanziaria agli Stati membri in nome della costruzione dell'Unione economica e monetaria, in nome cioè, dell'adozione della moneta unica in uno spazio che si ispira al libero mercato o, meglio, a "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza", applicando loro i ben noti vincoli del Patto di stabilità e crescita (inclusi quelli del "nuovo" PSC attualmente in fase di approvazione), così come tutte le discipline restrittive basate *sull'austerità* che hanno fatto seguito alla crisi mondiale del 2007¹¹³.

Né vale il rilievo effettuato da una parte della dottrina, che, con Lisbona la concorrenza non è più prevista dall'art. 3, TUE, bensì dall'art. 119, TFUE, e che quindi, per tale ragione, mentre nei precedenti Trattati essa rappresentava un principio fondamentale, ora sarebbe stata declassata da valore a strumento¹¹⁴.

Non vale perché l'affermazione dell'art. 119, TFUE, ai sensi del quale ai fini enunciati dall'art. 3, TUE, "l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende (...) l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza", più che uno strumento, sembra indicare perentoriamente sia agli Stati, sia all'UE, la strada da percorrere, che però deve essere condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, che quindi non è un mezzo, ma un principio che funge da faro e dal quale, proprio in quanto principio, non ci si può discostare nell'adozione delle politiche economiche miranti alla costruzione del mercato unico¹¹⁵.

10. La manovra di bilancio come momento supremo dell'indirizzo politico economico statale. L'intreccio tra normativa interna e normativa sovranazionale

In tale contesto, la manovra di bilancio dovrebbe rappresentare l'espressione più alta dell'indirizzo politico economico in quanto destinata alla determinazione e all'attuazione degli obiettivi economici statuali e, più in generale, di tutta la finanza

¹¹³ La stabilità dei prezzi è definita da M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 229-230, come "una vera e propria «grundnorm» per la «costituzione monetaria»". Sul punto, si veda anche C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 235, che afferma "La compressione delle spese sociali, il dogma dell'equilibrio di bilancio, i vincoli posti alle politiche statuali dal Patto di stabilità non aiutano la tutela dei diritti sociali. Altri sono gli obiettivi sottesi a tale tendenze. Primo fra tutti: la costruzione di una economia aperta e in libera concorrenza da realizzarsi attraverso la sistematica collocazione delle dinamiche di «mercato ... al riparo da qualsiasi alterazione provocata dagli Stati» e dalle loro politiche sociali"; G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, 197.

¹¹⁴ Cfr., G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Persona e mercato*, 2011, 9.

¹¹⁵ Sottolinea come il carattere *sociale* del mercato, enunciato nell'art. 3, TUE, sia solo presunto, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, Roma, 2012, 198.

pubblica¹¹⁶, il cuore pulsante dell'azione congiunta di Governo e Parlamento, di maggioranza e opposizione, delle forze politiche tutte, il nucleo duro e la manifestazione concreta intorno alla quale ruota detta attività, di cui la legge di bilancio ne rappresenta l'atto tipico¹¹⁷.

È attraverso la manovra di bilancio, infatti, che si dovrebbe concretizzare l'indirizzo politico economico per dare attuazione ai principi dello Stato democratico consacrati nella Costituzione repubblicana che puntano ad assicurare la difesa del sociale, la redistribuzione del reddito, a favorire la crescita, sostenere l'economia e gli investimenti e condizioni di vita più dignitose ai cittadini, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne impediscono l'eguaglianza sostanziale¹¹⁸.

Ho usato il condizionale non a caso, perché la manovra di bilancio -che culmina con l'approvazione della legge di bilancio- comprende una documentazione assai complessa, *vincolata* e *condizionata* dalla normativa sovranazionale (di rango primario e secondario e di atti di *soft law*) che si intreccia con il c.d. *patto di bilancio* del 2012 e tutta la normativa ad esso correlata¹¹⁹ e, da quando nel 2022 è stato adottato il *Piano*

¹¹⁶ Cfr., A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986, 52, secondo il quale "l'espressività da parte del bilancio statale non più soltanto dell'equilibrio della gestione dell'ente Stato, bensì la rappresentatività da parte di esso di tutta la finanza pubblica, della quale la statale è una componente al fianco di quella regionale, locale e istituzionale, ha trasformato l'atto di bilancio in un atto di indirizzo politico ed economico". Secondo P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it*, 2016, 4, "Il terreno delle regole e delle procedure di bilancio appare come cruciale per decifrare il reale funzionamento di un sistema di democrazia rappresentativa".

¹¹⁷ Cfr., A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà*, cit., 54; S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, V, 1959, *passim*; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 86, secondo il quale attraverso il bilancio "nella politica delle entrate e delle spese in esso espressa (...) si può «leggere» la traduzione normativa del patto sociale che lega tra loro governanti e governati".

¹¹⁸ Cfr., C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 159.

¹¹⁹ Mediante il quale gli Stati dell'Eurozona si sono obbligati a rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, rinsaldare la disciplina di bilancio, potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e migliorare la *governance* economica europea. Così, art. 1 del c.d. *Fiscal compact*, il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria*, firmato il 2 marzo 2012, ratificato in Italia con Legge 23 luglio 2012, n. 114 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013. In dottrina, *ex multis*, e senza alcuna pretesa di esaustività, A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 107 ss.; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2012, 2 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.; R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 469 ss.; P. CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, 231 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, 1 ss.; G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.; F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, 2012, 434 ss.; D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, 2012, 1 ss.; G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno 2011, *Il Filangieri*, Napoli, 2012, 38 ss.; L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in *Dir. un. eur.*, 2012, 293 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 1673, nonché ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il*

nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR), si intreccia altresì con la disciplina unionale del *Next generation EU* e del *Recovery fund*, che si integra a pieno titolo nel calendario di bilancio¹²⁰.

Sulla base di quanto sopra, la manovra di bilancio, lungi dal rappresentare l'acme, il momento supremo dell'attività di indirizzo politico economico statale, deve sottostare a tutta una serie di *vincoli* e *condizionalità* posti dalle norme dei Trattati UE, del *fiscal compact*, del Semestre europeo¹²¹, del *Six pack*¹²², del *Two pack*¹²³, del NGEU¹²⁴ e del *Recovery fund*¹²⁵, ecc.

Essa, disciplinata da questa congerie di fonti della più diversa natura, prevede l'adozione di molteplici atti nazionali e sovranazionali, finalizzati all'approvazione della legge di bilancio, da adottarsi con i *contenuti* e con le *tempistiche* definite dalle fonti interne e da quelle eurounitarie¹²⁶.

principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012 (Atti del seminario, Roma, 22 novembre 2013), Milano, 2014, sul sito *cortecostituzionale.it*, 1 ss. del *paper*; A. SAITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss.; P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 81 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 9 ss.; F. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2015, 1 ss., nonché, se si vuole, F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 132 ss. e letteratura *ivi* citata.

¹²⁰ Le interconnessioni tra applicazione della normativa sul NGEU e regole sulla *governance* economica europea sono evidenti e -soprattutto- sono *espresse*, lasciando margini molto limitati all'interpretazione, così come sono strettamente collegati tra di loro *Recovery fund* e Patto di stabilità e crescita (PSC), al punto che se le condizionalità del *Recovery* non sono rispettate le Istituzioni preposte possono sospendere gli impegni e/o i pagamenti esattamente come nel caso in cui gli Stati membri non rispettino le regole del Patto. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 46 ss.

¹²¹ Istituito, sulla base dell'art. 120 TFUE, nel corso del Consiglio Ecofin, 7 settembre 2010, 13161/10 e disciplinato dal *Regolamento del Parlamento e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*. In dottrina, Sul semestre europeo, G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia, Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, in *federalismi.it*, 2012, 1 ss.

¹²² Mediante il quale si è provveduto a rafforzare il Patto di stabilità e crescita intervenendo sia sulla parte preventiva (Regolamento n. 1466/974), che su quella correttiva, riguardante la procedura per i disavanzi eccessivi (Regolamento n.1467/975).

¹²³ Che hanno disposto il rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita, l'introduzione di una procedura di sorveglianza macroeconomica e la definizione di requisiti minimi del sistema di regole e procedure di bilancio di ciascun Paese.

¹²⁴ *Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19*. Per semplificare al massimo d'ora in avanti userò in maniera fungibile i concetti di *Next generation EU*, *NGEU* e *Recovery Fund*, sebbene quest'ultimo sia un *di cui* del più ampio NGEU, del quale tuttavia rappresenta la parte più cospicua in termini finanziari.

¹²⁵ *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza d'ora in avanti anche RRF*.

¹²⁶ Cfr., *ex plurimis*, N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2020, 1 ss. Non si tratta, quindi, semplicemente di seguire "un calendario di adempimenti coerente con il quadro di regole europee" (così, L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la*

Mi riferisco al Documento di economia e finanza (DEF) da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno¹²⁷, di cui fanno parte il *Programma di stabilità* e il *Programma nazionale di riforma*¹²⁸, quest'ultimo elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE, entrambi da presentarsi al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione entro il 30 aprile¹²⁹.

Inoltre, il PNRR -che deve contenere i dettagli delle riforme e degli investimenti previsti per accedere ai fondi del NGEU-¹³⁰ deve essere allegato al *Programma nazionale di riforma*¹³¹, basandosi sugli orientamenti politici e sulle priorità di investimento e di riforma individuate nell'ambito del Semestre europeo¹³².

A ciò si aggiungano: la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) da presentare alle Camere entro il 27 settembre, che deve tenere conto delle osservazioni formulate dalle Istituzioni europee¹³³; il Documento programmatico di bilancio (DPB) da presentare alle Camere, all'Eurogruppo e alla Commissione europea entro il 15 ottobre¹³⁴; il disegno di legge di bilancio da presentare alle Camere entro il 20 ottobre¹³⁵ e gli eventuali provvedimenti ad essa collegati da presentare entro il mese di gennaio di ogni anno¹³⁶.

11. Segue

Il tutto articolato nella c.d. sessione di bilancio (durante la quale le Camere, con tempi certi¹³⁷, si dedicano in via esclusiva all'esame della manovra di bilancio)¹³⁸, e

XIX?, in Osservatorio AIC, 2023, 38), ma di un condizionamento che pervade il contenuto delle scelte di bilancio perché a ciò obbligato dalla normativa UE.

¹²⁷ Art. 7.2.a) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 e dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

¹²⁸ Lo schema del *Programma di stabilità* è contenuto nella prima sezione del DEF, mentre il *Programma nazionale di riforma* è contenuto nella terza sezione (art. 10, l. n. 196/2009). Entrambi i Programmi sono componenti del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita.

¹²⁹ Art. 7.2.b), l. n. 196/2009.

¹³⁰ Cfr., art. 18, RRF. Per un'analisi nel merito, *ex multis*, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 113 ss.; M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, 405 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 199 ss.

¹³¹ E quindi, per tutta la sua durata, deve essere presentato all'UE entro il 30 aprile di ogni anno allegato al *Programma nazionale di riforma* (art. 18.3, RRF).

¹³² Artt. 17.3 e 18.3, RRF.

¹³³ Art. 9, l. n. 196/2009.

¹³⁴ Art. 6 del *Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*; art. 9, comma 1 bis, l. 196/2009.

¹³⁵ Art. 7.2.d), l. n. 196/2009.

¹³⁶ Art. 7.2.f), l. n. 196/2009.

¹³⁷ Cfr., N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, 2023, 66, che "è nata e si è perfezionata in una dimensione tutta nazionale" per poi trasformarsi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che ha prodotto l'effetto di "sincronizzare meglio la sessione di bilancio nel contesto delle procedure europee" (*ivi*, 68).

coordinato con i vari documenti presentati a livello sovranazionale nel corso della procedura del Semestre europeo volta a garantire la coerenza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri da approvare nella seconda metà dell'anno (c.d. *pacchetto d'autunno*) con le raccomandazioni approvate dalle Istituzioni dell'UE nella prima metà dell'anno (c.d. *pacchetto di primavera*)¹³⁹.

La sessione di bilancio, insomma, secondo autorevole dottrina, si configurerebbe come un *procedimento euro-nazionale*¹⁴⁰ al cui interno si distinguerebbero un "semestre europeo" -nei primi sei mesi dell'anno- ed un "semestre nazionale" dove si collocherebbe la vera e propria sessione di bilancio, anche se tale suddivisione "non deve trarre in inganno" perché "il dialogo tra le Istituzioni dell'Unione europea e quelle di ciascuno Stato membro" è praticamente costante¹⁴¹.

Nel corso del Semestre europeo, infatti, le Istituzioni UE interagiscono significativamente e ininterrottamente con quelle nazionali con l'obiettivo di indirizzare la legge di bilancio al rispetto dei vincoli economico-finanziari posti dalla normativa sovranazionale adottando i predetti pareri, raccomandazioni, ecc.

Durante il pacchetto d'autunno, ad esempio, la Commissione presenta: 1) l'*Analisi annuale della crescita sostenibile*, che consiste in un parere sulle priorità politiche di cui gli Stati membri dovrebbero tenere conto nell'approvazione delle loro politiche economiche e di bilancio¹⁴²; 2) la *Relazione sul meccanismo di allerta*¹⁴³; 3) la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e 4) entro il 30 novembre, la propria valutazione sui Documenti programmatici di

¹³⁸ Perché vi è il divieto di trattare altri affari con conseguenze finanziarie. Sul punto, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 51; G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 20 novembre 2019, 7.

¹³⁹ Il semestre europeo consiste in un "ciclo di procedure stabilito dall'Unione Europea per assicurare il coordinamento *ex ante* e un'adeguata sorveglianza da parte del Consiglio europeo, su impulso della Commissione delle politiche economiche, sia quelle di bilancio sia quelle strutturali, degli Stati membri" ed è stato istituito "con la finalità di sottoporre le leggi di bilancio nazionali a una sorta di valutazione preventiva" nel corso del primo semestre di ogni anno "prima che vengano presentate ai Parlamenti nazionali". Così, P. GUERRIERI, *Semestre europeo*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, sul sito *Treccani.it*

¹⁴⁰ *Infra*, par 17. In dottrina, N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., 72 e 77 ss. *Contra*, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 195; nonché, se si vuole F. SALMONI, *L'approvazione della legge di bilancio 2023 e i vincoli sovranazionali: continuità o discontinuità con il passato?*, in *Scritti in memoria di Dante Cosi*, in corso di pubblicazione, 1 ss. del *paper*.

¹⁴¹ Cfr., N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., 80.

¹⁴² *Annual Sustainable Growth Survey* (ASGS).

¹⁴³ *Alert Mechanism Report* (AMR), che rappresenta la base per la Procedura per gli squilibri macroeconomici ossia il meccanismo di sorveglianza che mira a identificare precocemente i potenziali rischi macroeconomici, a prevenire l'emergere di squilibri macroeconomici dannosi e a correggere gli squilibri già esistenti. La relazione annuale sul meccanismo di allerta è disciplinata dagli artt. 3 e 4 del reg. 1176/2011 (trasmessa al Consiglio Ecofin e all'Eurogruppo) e rappresenta il punto di partenza del ciclo annuale della procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Essa, sulla base di una serie di indicatori macroeconomici e macrofinanziari, passa al vaglio la situazione degli Stati membri alla ricerca di potenziali squilibri economici che richiedono un intervento politico sulla cui base la Commissione sottopone a esame approfondito gli Stati membri individuati dalla relazione, per valutare in che modo si stanno accumulando o stemperando i rischi macroeconomici e stabilire se sussistono squilibri o squilibri eccessivi.

bilancio¹⁴⁴. Contestualmente il Consiglio elabora le sue *Linee guida di politica economica e di bilancio* a livello UE e a livello di Stati membri.

A febbraio la Commissione pubblica le *Relazioni Paese* integrate¹⁴⁵ da un esame approfondito sia del *Programma di stabilità* sia del *Programma nazionale di riforma* - e del PNRR- per ogni Stato membro che possa presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e, laddove ritenga che effettivamente li presenti, può raccomandare al Consiglio (ex art. 121, TFUE), di rivolgergli le necessarie raccomandazioni, che definiscono gli indirizzi di massima per le loro politiche economiche¹⁴⁶.

Durante il pacchetto di primavera, inoltre, il Consiglio e la Commissione devono esaminare il *Programma di stabilità*, il *Programma nazionale di riforma* e il PNRR presentati dagli Stati membri e, entro tre mesi (i.e. entro tre mesi dal 30 aprile), il Consiglio può adottare un parere su di essi. Se, nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121, TFUE, ritiene che gli obiettivi e il contenuto del Programma di stabilità debbano essere rafforzati con particolare riferimento al percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, può invitare lo Stato membro interessato ad adeguarlo di conseguenza¹⁴⁷.

A maggio, sulla base dei PSC e dei PNR (incluso il PNRR), la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, valutate dal Consiglio europeo a giugno e adottate formalmente dal Consiglio di luglio, le famose *Raccomandazioni specifiche per Paese*¹⁴⁸, di cui gli Stati membri devono tenere conto nelle leggi di bilancio, da sottoporre ai propri Parlamenti nella seconda metà dell'anno¹⁴⁹. Si tratta di una serie di raccomandazioni molto dettagliate cui è stato altresì vincolato il PNRR¹⁵⁰, per cui se prima potevano in qualche modo essere aggirate oggi "hanno finito per tracciare, in sostanza, una sorta di «programma di governo», individuando una serie di binari all'interno dei quali ogni Esecutivo, a prescindere dal colore politico della maggioranza che lo sostiene, è

¹⁴⁴ Entro il 30 novembre la Commissione formula un parere sul DPB, il che significa che prima dell'approvazione della legge di bilancio la Commissione si pronuncia sulla conformità del progetto di bilancio con i requisiti del patto di stabilità e crescita e con le raccomandazioni specifiche per Paese formulate nell'ambito del semestre europeo. Si tratta di un parere non vincolante per cui gli Stati membri non sono tenuti ad attenervisi, tuttavia se lo Stato membro in questione non provvede a correggere il DPB questa segnalazione precoce della Commissione potrà essere utilizzata in un secondo tempo per decidere se assoggettare lo Stato membro a una procedura per i disavanzi eccessivi qualora il suo disavanzo o il suo debito non siano conformi alle norme del patto di stabilità e crescita.

¹⁴⁵ Per i Paesi individuati nella *Relazione sul meccanismo di allerta* che presentano squilibri macroeconomici.

¹⁴⁶ La Commissione ha anche l'obbligo di informare il Parlamento europeo, il Consiglio e l'Eurogruppo. Così, art. 6.1, del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

¹⁴⁷ Sulla base di una raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario. Così, art. 5.2 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento economiche.

¹⁴⁸ Cfr., art. 6, reg. 1176/2011; art. 18.4.b), RRF e reg. 1476/97 (Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche).

¹⁴⁹ Ex multis, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, 695 ss.; G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1491 ss.

¹⁵⁰ Art. 19, commi 2 e 3.b), RRF.

(sarebbe) tenuto a muoversi, in ossequio al potere di coordinamento della politica fiscale spettante all'Unione"¹⁵¹.

12. Il vincolo esterno esiste? La disegualianza tra Stati forti e Stati deboli

Da quanto sopra sembra evidente che, oggi come oggi, l'indirizzo politico economico non possa più essere considerato come un "fatto" puramente *interno* perché è formalmente e sostanzialmente *dominato* da ciò che viene deciso a livello sovranazionale¹⁵².

Il *vincolo esterno* che guida l'attività di Governo e Parlamento nell'attuazione dell'indirizzo politico economico e nella predisposizione della manovra di bilancio è talmente stringente che, in questo ambito, la nostra sovranità non è soltanto limitata come vorrebbe l'art. 11 Cost., ma è, di fatto e di diritto, ceduta, a *soggetti estranei* al nostro ordinamento giuridico¹⁵³.

A tale affermazione si potrebbe obiettare che in realtà il vincolo esterno non esiste perché siamo noi, è il nostro Governo che, insieme a quelli degli altri Stati membri, decide delle normative sovranazionali acconsentendo a tutti i limiti cui poi dovremo soggiacere. Ma tale obiezione si scontra contro la circostanza oggettiva che in Europa gli Stati membri non sono tutti uguali¹⁵⁴. Essi hanno una diversa forza economico-finanziaria tale da far sì che alcuni possano imporre agli altri le loro regole a

¹⁵¹ Così, N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo*, cit., 91.

¹⁵² Si veda anche, sul punto, con un approccio condivisibile, S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 2022, 232.

¹⁵³ Cfr., F. PETRINI, *Economia politica della crisi: il vincolo esterno nella storia dell'Italia repubblicana*, Sissco, *Cantieri di Storia*, Padova, 13-15 settembre 2017, 1 ss. Vincolo esterno vuol dire consentire scientemente alla burocrazia economica e finanziaria delle Istituzioni europee (e internazionali), tecnocratiche e gravemente carenti dal punto di vista della democraticità e rappresentatività (M.R. FERRARESE, *Il costituzionalismo puntiforme e l'invisibilità dei poteri globali*, in *Nomos. Le attualità del dritto*, 2018, 3) di entrare nel cuore del nostro ordinamento giuridico e dettare le regole, imporre alla Politica il da farsi, stabilire le riforme strutturali da porre in essere, determinare unilateralmente in cosa consista il bene del nostro Paese. Sul punto, D. DI CESARE, *Virus sovrano?*, cit., 15; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in questa *Rivista*, 2021, 41, secondo il quale la tecnocrazia, in quanto derogante e contrapposta alla democrazia, dà vita a "una concezione del mondo plasmata dagli imperativi del capitalismo globale e destinata a infettare i meccanismi di funzionamento dei sistemi democratici e degli stessi ordinamenti costituzionali".

¹⁵⁴ Cfr., *ex plurimis*, oltre agli Autori citati nelle altre note, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, cit., 14, che sottolinea come "la polemica tra comunitaristi e intergovernativisti è stata, ed è, tutta interna alle varie, anche se articolate espressioni del potere esecutivo, di quello dell'Unione (non si dimentichi che i membri della Commissione, compreso il suo Presidente, è dai governi degli stati che, in buona sostanza, derivano la propria nomina) e di quello degli Stati"; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013, 1 ss.; I CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.; A. GIOVANELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio in Quad. cost.*, 2013, 933 ss.; C. PINELLI, *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 151 ss.; F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato*, cit., 159, che afferma "Si profila (...) all'orizzonte il rischio che l'istituzionalizzazione di un'integrazione differenziata, flessibile, asimmetrica, cominciata con il Trattato di Lisbona, trasformi la già difficile composizione del mosaico europeo in un puzzle le cui tessere sia impossibile rimettere insieme".

dispetto delle “condizioni di parità” richieste dall’art. 11 Cost. per consentire alle limitazioni di sovranità in favore dell’Unione¹⁵⁵.

Ciò comporta che alcuni Stati, per l’appunto quelli più forti, abbiano sempre il potere di imporre a quelli più deboli ciò che vogliono, non tanto (o non solo) mediante il diritto, ma anche -solo per fare un esempio tra i più significativi- manovrando i mercati finanziari e operando in maniera tale che lo *spread* aumenti o diminuisca a seconda dei risultati che si pretendono da un determinato Paese¹⁵⁶.

È vero che talvolta i vincoli europei vengono utilizzati come un pretesto¹⁵⁷, uno strumento utile al Governo per abdicare alle proprie responsabilità di fronte al Parlamento che, in questa situazione, più che organo della rappresentanza sembra ridursi a un guscio vuoto, mero ratificatore di decisioni prese altrove¹⁵⁸.

Ciò non toglie, tuttavia, che in generale, e negli ultimi anni sempre più frequentemente, il Governo e gli altri soggetti titolari dell’attività di indirizzo politico economico non riescono più a determinare autonomamente i fini ultimi del loro operato, costretti come sono negli angusti ambiti delle prescrizioni normative europee e così

¹⁵⁵ Ma la sovranità persa dagli Stati membri non viene “acquistata dall’UE”, perché “ogni autoaffermazione di competenze sovrane richiama immediatamente l’esigenza di supportare queste ultime con una legittimazione adeguata. Una legittimazione che, tranne per lo «strano caso» della politica monetaria, normalmente risiede nel sufficiente grado di democraticità delle procedure e dei soggetti incaricati di esercitare quelle competenze. Democraticità, come noto, di cui ancora l’ordinamento europeo fatica a dotarsi”. Così, A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 2020, 331-332.

¹⁵⁶ “Gli Stati più forti prendono decisioni nell’interesse peculiare del loro sistema e così facendo condizionano, quando addirittura non vincolano, gli Stati più deboli”. Così, G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 48. La distinzione tra Stati forti e deboli ricalca il tema dell’Europa a due velocità su cui, *ex plurimis*, A. SOMMA, *Il bilancio dell’Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, 2018, 873 ss.

¹⁵⁷ Cfr., L. TORCHIA, B. SETTIS, *Carlo Azeglio Ciampi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJON (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, Bari-Roma, 2022, 777 ss., secondo i quali il vincolo esterno ha rappresentato una “motivazione alla disciplina, necessaria per innestare nella società italiana ordinamenti che non sapeva produrre autonomamente” (*ivi*, 780).

¹⁵⁸ Dalle élites tecnocratiche e bancocratiche che ormai da anni, coordinandosi con le élites finanziarie mondiali, stanno governando questo Paese. Auspica che il Parlamento riesca a svolgere la propria funzione di garanzia sul PNRR, E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *La Lettera AIC* 5/2022, sul sito *AIC.it*, maggio 2022, 2 e della stessa Autrice, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 68 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, in part. 6 ss. Denuncia il “declino della capacità progettuale del Parlamento”, F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 41. Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento anche a causa del vincolo esterno, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’Euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 91 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 268 ss. Che la tecnocrazia abbia come conseguenza di fomentare le istanze populiste ed alimentare il discredito delle assemblee rappresentative è ottimamente messo in luce da C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche*, cit., 43; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, 946; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2021, 337 ss. Sul vincolo europeo, si veda, D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all’Unione europea*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 98; E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014, 89; Sul punto, R. GUALTIERI, *L’Europa come vincolo esterno*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L’Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, 2009, 319-320.

facendo rinunciano a selezionare in maniera indipendente e in armonia con il dettato costituzionale i fini statuali per il raggiungimento del pubblico interesse¹⁵⁹.

13. *Le condizionalità e il vincolo esterno*

Il tema del vincolo esterno, però, non si esaurisce qui.

Sulla manovra di bilancio, infatti, incidono significativamente anche le ben note condizionalità che fanno parte del vincolo esterno, ma da un certo punto di vista se ne differenziano provocando una compressione ancora maggiore dell'indirizzo politico economico nazionale¹⁶⁰.

Questo perché le condizionalità non intervengono soltanto *quantitativamente* sull'oggetto dell'indirizzo, bensì anche *qualitativamente*¹⁶¹.

Per comprendere a cosa mi stia riferendo credo sia necessario chiarire cosa si intenda per condizionalità, perché a monte c'è un equivoco di fondo che deve essere risolto.

Quando il costituzionalista lamenta l'inaccettabilità delle condizionalità sovranazionali che incidono in diversi modi sulla manovra di bilancio l'obiezione più comune che gli viene mossa consiste nel sottolineare che è del tutto naturale che se un qualunque soggetto eroga un prestito prima di farlo si accerta di sottoporre il ricevente a delle *condizioni* cui sottostare per garantirne la restituzione.

A tale riguardo, in primo luogo va ribadito che le condizionalità, come accennato¹⁶², *non* trovano applicazione solo in cambio di prestiti agli Stati membri, ma sono presenti significativamente anche nell'ambito del Semestre europeo, nella sorveglianza multilaterale, nella procedura per disavanzi eccessivi e, in generale, in tutto il meccanismo che disciplina la *governance* economica europea e che ci impone di avere finanze sane e sostenibili rispettando i parametri numerici del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL.

Le condizionalità si applicano, ad esempio, anche quando prima dell'adozione del bilancio nazionale, la Commissione si pronuncia sulla conformità del progetto di bilancio con i requisiti del Patto di stabilità e crescita e con le *Raccomandazioni specifiche per Paese*¹⁶³, dove l'Unione sottolinea cosa dovrebbe fare ogni singolo Stato

¹⁵⁹ Già nel 1992, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 557 ss., sottolineò che il Trattato di Maastricht imponeva al nostro ordinamento vincoli esterni estranei alla logica del nostro sistema costituzionale. Distingue tra *condizionalità deboli*, che sono quelle previste dal TFUE e "si rintracciano in quel gruppo di norme che vanno dall'art. 123 all'art. 127, e che, in generale, possono essere definite come norme di «responsabilità del bilancio». Queste norme hanno un presupposto non espresso ma implicito: che lo Stato non abbia perso il controllo sul proprio debito e si versi pertanto in uno stato giuridico di «regolarità finanziaria» e *condizionalità forti* che si hanno quando lo Stato perde il controllo del proprio debito al punto di trovarsi a rischio *default*, con la conseguenza che "l'ombrello europeo diviene più grande ma il costo in termini di sovranità per procurarselo è, parallelamente, assai rilevante". Così, A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., 94 ss.

¹⁶⁰ Tanto che in dottrina è stato affermato che "quando si parla di legge di bilancio, più che la sovranità dello Stato vengono in mente le condizionalità europee, i vincoli sovranazionali nel rapporto deficit/PIL, i vincoli legati al disavanzo dello Stato". Così, A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 93.

¹⁶¹ *Infra*, par. 16.

¹⁶² *Supra*, par. 10.

¹⁶³ *Supra*, par. 11.

membro per non incorrere in procedure d'infrazione, in procedure per squilibri macroeconomici eccessivi, per non essere sanzionato o sottoposto a sorveglianza rafforzata e indica quali sono le riforme e gli investimenti ritenuti necessari a livello sovranazionale¹⁶⁴.

In secondo luogo, è importante distinguere tra le *condizioni*, che sono un istituto civilistico, e le *condizionalità* che *includono anche le condizioni*, ma sono essenzialmente uno strumento della politica economica e finanziaria sovranazionale che incide in maniera rilevante su quello nazionale e sulla manovra di bilancio che ne rappresenta la massima espressione.

14. La fondamentale differenza tra condizioni e condizionalità

Il punto è che ci siamo abituati a parlare di *condizioni* e *condizionalità* come se fossero sinonimi, ma non lo sono.

È ovvio (persino banale), che chiunque sottoscriva un contratto bancario, ad esempio erogando un prestito, che sia un istituto di credito o altro soggetto a ciò autorizzato, ponga delle condizioni per la sua restituzione: quando si accende un mutuo si sottoscrive un contratto con il quale una parte (*mutuante*) consegna all'altra (*mutuatario*) una determinata quantità di danaro (o di altre cose fungibili) e, *ex art. 1813 c.c.*, la controparte si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie e qualità (*tantundem eiusdem generis*).

Il mutuo, *ex art. 1815 c.c.*, salva diversa volontà delle parti, si presume oneroso perché “il mutuatario deve corrispondere gli interessi al mutuante”. Aggiungerei *almeno* gli interessi, perché il contratto di mutuo, come la maggior parte dei contratti bancari, può ben stabilire anche altre condizioni economiche, *i.e.* “ogni altro prezzo e condizione praticati, inclusi, per i contratti di credito, gli eventuali maggiori oneri in caso di mora” (art. 117 TUB)¹⁶⁵. A ciò si aggiunga che anche in questo caso colui che eroga il prestito effettuerà tutta una serie di verifiche sulla solvibilità del mutuatario e sulla sua possibilità di offrire adeguate garanzie.

Si tratta, come è evidente, di condizioni che il creditore deve accettare per forza. Se voglio comprare la casa o l'automobile oppure ho bisogno di liquidità, vado in banca, accendo un mutuo e accetto tutte le condizioni che mi pone la banca, senza se e senza ma.

Oggi i sostenitori “a tutti i costi” dell'Unione europea e soprattutto dell'Eurozona continuano a ripeterci che le condizionalità non sono altro che l'ovvia conseguenza della nostra appartenenza al mercato unico e all'Unione economica e monetaria che richiedono stabilità dei prezzi, stabilità finanziaria e bilanci in pareggio e

¹⁶⁴ Se ad esempio la Commissione indica nel suo parere che un progetto di bilancio non è conforme agli obblighi del patto di stabilità e crescita e lo Stato membro in questione non provvede a correggerlo, questa segnalazione precoce della Commissione potrà essere utilizzata in un secondo tempo per decidere con cognizione di causa se assoggettare lo Stato membro a una procedura per i disavanzi eccessivi qualora il suo disavanzo o il suo debito non siano conformi alle norme del patto di stabilità e crescita. Oppure, ai sensi del reg. 472/2013, “uno Stato membro la cui moneta è l'euro dovrebbe essere soggetto a una sorveglianza rafforzata (...) se è colpito, o rischia di essere colpito, da gravi difficoltà finanziarie, al fine di garantire un rapido ritorno alla normalità e di proteggere gli altri Stati membri della zona euro da potenziali ripercussioni negative” (*ivi*, cons. 5).

¹⁶⁵ Così come, tipicamente, un termine entro il quale restituire la somma ricevuta in prestito.

che sono assimilabili in tutto e per tutto alle condizioni cui il singolo cittadino deve sottostare quando chiede un mutuo alla sua banca per acquistare la casa o l'automobile.

Ma non è affatto così.

Come ho detto, è importante capire che condizioni e condizionalità non sono sinonimi, sono due cose molto diverse: le condizionalità non possono essere considerate delle mere condizioni, ma sono altro, sono molto più pervasive delle condizioni ed è proprio questo il *punctum dolens*.

Tra condizionalità e condizioni non vi è equivalenza, i due termini non sono fungibili né sovrapponibili: le seconde sono solo un di cui delle prime.

Come anche emerge da uno studio dell'Accademia della Crusca, se vi fosse una reale equivalenza tra *condizionalità* e *condizione* il termine condizionalità risulterebbe essere del tutto superfluo, ma così non è e forse gli europeisti oltranzisti dovrebbero essere più trasparenti su questo punto che è davvero cruciale¹⁶⁶.

Le condizioni sono accettabili, le condizionalità molto meno.

15. *Le condizionalità come strumento per la violazione dei Trattati sul riparto di competenze tra UE e Stati membri*

Dico questo perché attraverso le condizionalità l'Europa elude le disposizioni del TFUE sulla ripartizione di competenze tra UE e Stati membri ed interviene concretamente sulle decisioni di bilancio che spettano, dovrebbero spettare, esclusivamente ai Governi e ai Parlamenti nazionali proprio in virtù dell'attività di indirizzo politico economico e, nello specifico, della decisione di bilancio di cui solo essi sono titolari, quindi spossessa la politica democratica del suo più importante atto di indirizzo¹⁶⁷ e si appropria di competenze statali indicando agli Stati membri quali siano le finalità da raggiungere sia in ambito economico sia, di conseguenza, in ambito sociale¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cfr., M. PAOLI, *A ben guardare la condizionalità è con noi da molto tempo*, sul sito *accademiadellacrusca.it*, 22 marzo 2022.

¹⁶⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *L'insostenibile «leggerezza» del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 2020, 280 ss.

¹⁶⁸ Cfr., A. GUAZZAROTTI, *La sovranità*, cit., in part. 329 ss., dove sottolinea come nei Trattati non si faccia riferimento alla sovranità degli Stati membri, ma al riparto di competenze tra questi ultimi e l'UE; nonché, da ultimo, dello stesso A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023, 46, dove afferma che l'attuale evoluzione dell'approccio sovranazionale e l'adozione del reg. 2020/2092 sullo Stato di diritto sta portando l'Europa a inserirsi "esplicitamente nelle scelte relative all'organizzazione costituzionale". Sul punto, si veda altresì R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, 2022, 184, dove giustamente sottolinea come elemento da segnalare del reg. 2020/2092 "è la sua tecnica innovativa: infatti non si è più dinanzi alla tipica dinamica di armonizzazione tramite legislazione, ma l'Unione si muove in questo caso - sulla via della prosecuzione del processo di integrazione - tramite il diverso meccanismo delle condizionalità, con cui si indica agli Stati che per ottenere risorse occorre rispettare principi e dettami più o meno stringenti indicati dalle istituzioni UE" e che "l'effetto di trascinarsi che questo meccanismo è suscettibile di produrre, facendo scivolare le questioni su di un piano inclinato, in cui, *dalla logica delle competenze attribuite si passa inevitabilmente a quella di una strisciante tendenza verso una competenza generale dell'Unione, che si afferma ogni volta che ciò sia reso possibile dalle condizionalità finanziarie*, preoccupa nella misura in cui l'impiego di tale tecnica rischia di portare l'Unione a *travalicare incessantemente e in modo crescente i confini delle sovranità nazionali*, oltre al limite dell'identità costituzionale di cui all'art. 4 TUE" (corsivo di chi scrive).

Quando l'UE dispone che l'Italia per rientrare nei parametri del Patto di stabilità e crescita deve cambiare il proprio sistema giudiziario, riformare il mercato del lavoro, portare a termine la riforma pensionistica e così via impone al nostro Paese delle condizionalità che si traducono in un vincolo esterno nella sua accezione più negativa¹⁶⁹, in quanto rappresentano una coercizione ad attuare i dettami dell'Unione in cambio di una sorta di *imprimatur* sovranazionale alla nostra manovra di bilancio¹⁷⁰.

Se, poi, dovesse essere approvata la riforma del PSC la situazione diventerebbe ancora più complessa in quanto, come noto, il quadro di *governance* economica dell'Unione “dovrebbe mettere al centro la sostenibilità del debito (...) consentendo la definizione di traiettorie di bilancio *specifiche* per Paese”, integrando “gli obiettivi in materia di bilancio, riforme e investimenti in un unico piano strutturale di bilancio a medio termine” che dovrà includere “tutti gli impegni di riforma e di investimento assunti dagli Stati membri per affrontare le sfide individuate nel contesto del semestre europeo, incluse le raccomandazioni specifiche per Paese”, ivi compresi gli altri

¹⁶⁹ Esalta la funzione del vincolo esterno F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss. *Contra*, per tutti, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, relazione al Congresso AIC, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, 19-21 giugno 2003, Padova, sul sito *AIC.it*, 1 ss. del dattiloscritto, ora in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 114 ss.

¹⁷⁰ Cfr., da ultimo, COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia*, Bruxelles, 24 maggio 2023, COM(2023) 612 final, dove è scritto che nel 2023 e nel 2024 l'Italia dovrebbe “1. eliminare gradualmente entro la fine del 2023 le vigenti misure di sostegno connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere misure di sostegno, provvedere a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano fiscalmente sostenibili e preservino gli incentivi al risparmio energetico; assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più dell'1,3 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024; preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale; per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti a migliorare la produttività e ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine; ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema fiscale mediante l'adozione e la corretta attuazione della legge delega di riforma fiscale, preservando nel contempo la progressività del sistema fiscale e migliorando l'equità, in particolare mediante la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, comprese l'IVA e le sovvenzioni dannose per l'ambiente, e la riduzione della complessità del codice tributario; allineare i valori catastali ai valori di mercato correnti; 2. garantire una *governance* efficace e rafforzare la capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, ai fini di un'attuazione continuativa, rapida e solida del piano per la ripresa e la resilienza; perfezionare celermente il capitolo dedicato a *REPowerEU* al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza; 3. ridurre la dipendenza dai combustibili fossili; razionalizzare le procedure di concessione per accelerare la produzione di energie rinnovabili aggiuntive e sviluppare interconnessioni delle reti elettriche per assorbitarla; accrescere la capacità di trasporto interno del gas al fine di diversificare le importazioni di energia e rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento; aumentare l'efficienza energetica nei settori residenziale e societario, anche attraverso sistemi di incentivi maggiormente mirati, rivolti in particolare alle famiglie più vulnerabili e agli edifici con le prestazioni peggiori; promuovere la mobilità sostenibile, anche eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente e accelerando l'installazione delle stazioni di ricarica; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde”.

eventuali impegni di riforma e di investimento purché soddisfino determinati criteri decisi dall'UE e negoziati con gli Stati membri¹⁷¹.

In quest'ottica, le condizionalità sono state e sono tuttora sinonimo di Potere¹⁷², non solo nel senso di volontà di potenza di nietzschiana memoria, “l'inesausta feconda volontà della vita”¹⁷³, bensì nel senso di “volontà che si impone”¹⁷⁴: è potente colui che elabora i vincoli esterni, è potente colui che prescrive le condizionalità, è potente colui che impone un percorso obbligato di avvicinamento a parametri numerici che anche la dottrina economica considera privi di un ancoraggio scientifico (mi riferisco, chiaramente, al 60% del rapporto debito/PIL e al 3% del rapporto *deficit*/PIL) pena l'apertura di procedure di infrazione o l'imposizione di programmi di aggiustamento macroeconomici¹⁷⁵.

Per non parlare delle condizionalità che sono previste in caso di accesso alle varie forme di assistenza finanziaria erogate dall'Unione o da altre Istituzioni internazionali agli Stati membri in difficoltà: dai Fondi strutturali, dove lo strumento delle condizionalità è usato regolarmente, al *Recovery fund*, al MES, al FMI e così via.

In questi casi, ovviamente, è potente il soggetto che fornisce l'assistenza finanziaria, colui che crea debito dando origine ad una situazione in cui diventa “il” creditore (oltre tutto privilegiato) che ha come interlocutori gli Stati debitori che da lui dipendono¹⁷⁶, per cui il loro debito si traduce in una situazione di soggezione e li obbliga a sottostare ai *desiderata* del creditore che diventa, quindi, il nuovo indiscusso sovrano contemporaneo¹⁷⁷.

¹⁷¹ Cfr., *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio*, Bruxelles, 26 aprile 2023, COM(2023) 240 final, dove, a tale riguardo, si legge che gli impegni di riforma e di investimento dovranno “essere di stimolo alla crescita (tra queste riforme vi sono, ad esempio, la risposta alle sfide poste dall'invecchiamento demografico, la maggiore efficienza del mercato del lavoro e l'aumento dell'offerta di manodopera, l'incoraggiamento dell'innovazione e il rafforzamento delle competenze, il miglioramento del contesto imprenditoriale, l'eliminazione degli ostacoli al mercato unico e il superamento delle dipendenze strategiche), favorire la sostenibilità di bilancio (tra tali riforme figurano, ad esempio, le riforme delle pensioni, le riforme volte a migliorare il rapporto costo/efficacia della spesa pubblica, oppure le riforme che aumentano la riscossione delle imposte) ed essere coerenti con le priorità comuni dell'Unione”. Sul punto, mi si permetta il rinvio a F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, in *Osservatorio AIC*, 2023, 151 ss.; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, 2023, 223 ss.; A. GUZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, in *Rivista AIC*, 2023, 2 ss.

¹⁷² Cfr., N. URBINATI, *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. IGNAZI, N. URBINATI (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020, 13. Si veda anche il bel saggio di É. TOUSSAINT, *Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, Bordeaux, 2019, 9, secondo il quale “l'utilizzo del debito estero come arma di dominazione ha giocato un ruolo fondamentale nella politica imperialista delle principali potenze capitalistiche nel corso del XIX secolo, e ancora nel XXI secolo, in forme che si sono nel frattempo evolute”.

¹⁷³ Cfr. F. NIETZSCHE, *Così parlò Zarathustra*, I, Milano, 1984, 137. Sul groviglio terminologico tra potenza e potere M. MAGATTI, *Oltre l'infinito. Storia della potenza dal sacro alla tecnica*, Milano, 2018, 7 ss.

¹⁷⁴ Cfr., G. PRETEROSSO, *Potere*, Roma-Bari, 2007, 6.

¹⁷⁵ Ribadisco qui quanto già osservato in F. SALMONI, *Piano Marshall*, cit., 81 ss.

¹⁷⁶ Cfr., A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica.it*, 24 aprile 2020, 1 ss.; G. TANI, *Debito e asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

¹⁷⁷ Cfr., P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, cit., 136. Si veda anche P. PERULLI, *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020, 10, che afferma “debito sovrano è il

L'approvazione di aiuti finanziari in cambio di condizionalità non avviene di certo per spirito solidaristico, tutt'affatto, perché l'Europa dà agli Stati in difficoltà questi denari solo perché se non lo facesse, quasi certamente, essi andrebbero in *default* con un effetto domino anche sugli altri membri dell'Eurozona, facendo saltare l'Unione economica e monetaria e tutta la costruzione sovranazionale che si continua a fondare sul libero mercato¹⁷⁸, sulla concorrenza e sull'euro sulla cui legittimità, come anni fa affermò Giuseppe Guarino, europeista convinto, vi erano già forti dubbi.

L'illustre studioso, infatti, come ampiamente noto, già nel 1999, sottolineava che la disciplina della moneta introdotta dal Trattato di Maastricht era sistematicamente violata da quella imposta dal Patto di stabilità e crescita e dagli atti normativi ad esso successivi che prescrivevano agli Stati membri il pareggio di bilancio, in contrasto con quanto previsto dallo stesso Trattato che, a quel tempo, non faceva alcun riferimento al principio del pareggio.

Non solo, ma poiché uno dei principi fondamentali dell'UE è quello della concorrenza, l'uniformazione imposta dal pareggio di bilancio verso cui devono tendere gli Stati membri impediva l'adozione da parte di ciascuno di essi della propria politica economica con il risultato di falsare proprio quella concorrenza che si voleva esaltare¹⁷⁹.

A distanza di tanti anni la situazione non solo non è cambiata, ma sembra essere persino peggiorata.

Il punto cruciale è l'eccessiva ingerenza europea negli affari domestici degli Stati membri anche in quelle materie che i Trattati attribuiscono alla competenza di questi ultimi.

Le competenze dell'Unione in un modo o in un altro, ma certamente non attraverso una trasformazione democratica dell'UE, sono arrivate a coprire "quasi per intero l'ambito della vita collettiva nazionale"¹⁸⁰ o attraverso l'applicazione della c.d. clausola di flessibilità (art. 352, TFUE) o attraverso le varie condizionalità mediante le quali l'Europa impone ai suoi membri le proprie politiche anche in materie di competenza statale, espandendo oltre i limiti del consentito la propria pervasività in cambio di finanziamenti, prestiti o di atteggiamenti più o meno benevolenti quando si tratta di verificare il rispetto delle regole sulla *governance* economica (ricalcando, se

termine che –inconsapevole ironia – designa la dipendenza degli Stati dai mercati, a cui è quindi stata trasferita l'effettiva sovranità".

¹⁷⁸ Cfr., O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quad. cost.*, 2021, 204, che giustamente afferma "sarebbe mistificatorio leggere in termini solidaristici il sostegno alla stabilità, poiché esso invero non ha finalità redistributive e di coesione economico-sociale, mirando solo a preservare l'Eurozona dalle perturbazioni legate all'instabilità finanziaria degli stati membri".

¹⁷⁹ Cfr., G. GUARINO, *Un saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, II, 1999, in versione pdf, ora in *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, Napoli, 2014, secondo il quale "il regolamento 1466/97 ha soppresso l'unico spazio di attività politica soggetto all'influenza dei cittadini dei singoli Stati membri. lo spazio delle politiche economiche a mezzo delle quali ciascun Paese membro avrebbe potuto e dovuto concorrere al perseguimento dello sviluppo nell'interesse proprio e dell'Unione. La competenza *politica* degli Stati membri, oggetto di un diritto potestativo, non è stata sostituita da altre di eguale carattere politico. In sua vece è stato previsto l'*obbligo* degli Stati membri di *realizzare un risultato specificamente definito (il bilancio in pareggio) di carattere primario ed eguale per tutti*, la cui realizzazione si risolve in *obblighi e doveri* individuali, soggetti a poteri di vigilanza, a controlli e a direttive, ed i cui caratteri ed obiettivi sono prescritti. *Soppresso ogni spazio di decisione politica è scomparso anche il corrispondente spazio di estensione del principio democratico*" (ivi, 46-47).

¹⁸⁰ Cfr., G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, 21.

così si può dire, quanto accaduto nel Canada in virtù dello *spending power* statale)¹⁸¹.

Attraverso le condizionalità la burocrazia economica e finanziaria delle Istituzioni europee e internazionali, tecnocratiche e gravemente carenti dal punto di vista della democraticità e rappresentatività, entra nel cuore del nostro ordinamento giuridico e detta le regole, impone alla Politica il da farsi, stabilisce le riforme strutturali da porre in essere, determina unilateralmente in cosa consista il bene del nostro Paese¹⁸².

Il Governo quindi, a causa dell'inusitata e illegittima espansione di competenze dell'Unione europea diventa un mero esecutore di quanto deciso a livello sovranazionale¹⁸³ o, al più, un organo di attuazione di indirizzi politici decisi altrove¹⁸⁴.

16. *L'attività di indirizzo politico economico e il suo condizionamento da parte della normativa sovranazionale: vincoli qualitativi e quantitativi*

Da quanto sin qui sintetizzato, mi sembra che alla seconda domanda che ci eravamo posti poc'anzi, se l'attività di indirizzo politico economico sia condizionata dalla normativa sovranazionale¹⁸⁵, non si possa che rispondere positivamente, rimanendo da chiarire sino a che punto si spinga tale condizionamento.

Le finalità economico-finanziarie normativizzate nei Trattati europei, il vincolo esterno e le tante condizionalità presenti nella normativa eurounitaria, come osservato¹⁸⁶, incidono sull'indirizzo politico economico statale innanzi tutto come vincolo *quantitativo* posto sul bilancio nazionale, in secondo luogo come "un nuovo «indirizzo *qualitativo*» per l'utilizzo delle risorse dell'Unione"¹⁸⁷.

Dal punto di vista *quantitativo*, infatti, è chiaro che sulla manovra di bilancio insistono tutti i vincoli e le condizionalità che hanno ad oggetto il rispetto dei parametri numerici previsti dalle regole sulla *governance* economica europea¹⁸⁸ e, quando dal 1

¹⁸¹ Per la suggestione che quanto sta si sta verificando in Europa sia assimilabile a quanto accaduto in Canada (dove lo *spending power* è stato utilizzato come strumento per alterare le competenze fissate in quella Costituzione), sono grata a Ilenia Ruggiu, di cui si veda I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 135 ss.

¹⁸² Ho già espresso questa opinione in F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita*, cit., 58. Sul punto, A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2015, 19, che afferma "la politica di bilancio e finanziaria rappresenta uno di quei settori in cui il rapporto tra tecnica e politica è nel corso del tempo divenuto di tipo «sistemico» in ragione in primo luogo delle ripercussioni che la *governance* economica europea determina sul governo della finanza pubblica nazionale, sottoponendola a stringenti vincoli, nonché al rispetto di parametri economici e monetari di natura prevalentemente tecnica, ma non solo".

¹⁸³ Cfr., A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 25, che afferma "governare si risolve in esecuzione, «tecnica al servizio del sopravvivere»: nel «tempo esecutivo» i governanti sono «tecnici della sopravvivenza», rispetto a contingenze o a emergenze diventate permanenti". Le citazioni riportate dall'Autore sono di G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Bari-Roma, 2017, IX

¹⁸⁴ Si veda anche, sul punto, I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, cit., 5 del *paper*.

¹⁸⁵ *Supra*, par. 6.

¹⁸⁶ *Supra*, par. 15.

¹⁸⁷ *Supra*, par. 13. In dottrina, L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti*, cit., 522.

¹⁸⁸ Sul Patto di stabilità e crescita la letteratura è sterminata. Si vedano almeno, *ex plurimis*, M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, 36 ss.; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 107

gennaio 2024 il Patto di stabilità e crescita (sospeso, come noto, a causa dell'emergenza pandemica)¹⁸⁹ rientrerà in vigore, gli Stati membri saranno costretti, volenti o nolenti, a intraprendere un percorso di riavvicinamento "costante e plausibile"¹⁹⁰ agli stessi, anche se dovesse essere approvata la sua revisione¹⁹¹.

Ma c'è anche un profilo *qualitativo* che non può né deve essere sottovalutato, perché l'Unione proprio per obbligarci a rispettare i predetti parametri entra nel merito delle scelte della nostra politica economica, ci impone gli obiettivi cui destinare le risorse pubbliche e con quali tempistiche: le riforme strutturali che, come accennato¹⁹², riguardano aspetti fondamentali degli obiettivi sociali che caratterizzano la nostra Costituzione come "eliminare gradualmente le misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo *shock* dei prezzi dell'energia", la fiscalità, il quadro di bilancio e i sistemi pensionistici, la demografia, il mercato del lavoro e dell'energia, il rafforzamento delle competenze per la transizione verde e digitale e così via¹⁹³, sono tutti aspetti *contenutistici* della manovra di bilancio che devono essere osservati perché è espressamente previsto che gli Stati membri indirizzino la spesa pubblica (*qualità del vincolo*) in maniera tale che siano progressivamente raggiunti i parametri del PSC e la stabilità macroeconomica (*quantità del vincolo*)¹⁹⁴.

Insomma, l'attività di indirizzo politico economico in generale e la manovra di bilancio in particolare sono ormai condizionate al punto che si potrebbe sostenere che i soggetti titolati a porla in essere non siano più liberi di portare avanti una propria attività

ss.; G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARRE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004*, Milano, 2005, 15 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2001, 559 ss.; G. GUARINO, *L'Euro tra economia e diritto*, 2012, 1 ss. del dattiloscritto; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1000 ss.

¹⁸⁹ Secondo F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 5, "quello che stiamo vivendo è senz'altro un mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia da parte del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'Unione europea". L'Autore sembra avere molta fiducia nel fatto che la probabile riforma del PSC risolverà, con conseguenze limitate, i problemi del debito pubblico italiano, che ha ormai raggiunto dimensioni *monstre* (ivi, nota 8).

¹⁹⁰ Cfr., *Raccomandazione del Consiglio relativa al programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia*, Bruxelles, 11 luglio 2023, COM(2023) 612 final, 8.

¹⁹¹ Cfr., O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 88, secondo il quale quando sarà ripristinato il PSC "pure al netto degli interventi correttivi dello *spread* posti in essere dalla BCE, dinanzi al sicuro costo aggiuntivo del maggior indebitamento l'Italia potrà raggiungere il pareggio di bilancio solo compensando la crescita della spesa per interessi con una compressione della spesa pubblica primaria ben più ampia di quella realizzata finora: praticamente, una condanna alla recessione o stagnazione perpetua". Opportune anche le osservazioni di E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 2020, 2378, secondo il quale a causa della rimozione dei vincoli del PSC "i mercati saranno più propensi a finanziare a tassi ragionevoli i Paesi finanziariamente più solidi; viceversa, gli Stati più deboli vedranno il servizio del proprio nuovo debito crescere significativamente".

¹⁹² *Supra*, par. 15.

¹⁹³ Cfr., *Raccomandazione Paese per l'Italia*, cit., COM(2023) 612 final.

¹⁹⁴ Del fatto che sin dagli anni Settanta si sia parlato di una prospettiva contenutistica della decisione di bilancio, si veda M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., 6. Si veda, sul punto, la *Raccomandazione Paese per l'Italia*, cit., COM(2023) 612 final, in cui si afferma che il Paese presenta squilibri macroeconomici eccessivi.

autonoma di indirizzo politico¹⁹⁵, essendo vincolati non solo nell'*an*, ma anche nel *quid* e nel *quando*, residuando, come meglio vedremo nel prosieguo, qualche ridotto margine di discrezionalità solo nel *quomodo*¹⁹⁶.

17. La tesi dell'indirizzo politico condiviso e la sua confutazione

A questo punto la questione da risolvere è: alla luce di tutti i summenzionati condizionamenti (uso volutamente questo termine molto generico per evitare di ripeterne stucchevolmente l'elenco) esiste ancora un indirizzo politico economico statutale?

Sul tema, trovo molto apprezzabili gli sforzi posti in essere da una parte della dottrina costituzionalistica che, dopo anni di declino del concetto di indirizzo politico economico, ha cercato di dargli una nuova linfa vitale provando ad adattarlo alle mutate condizioni giuridiche¹⁹⁷.

Mi riferisco, ad esempio, alla tesi che fa riferimento alla nascita di una nuova stagione dell'indirizzo politico economico normativo inaugurata dall'approvazione del PNRR. In tale contesto, l'indirizzo politico economico risulterebbe essere “un circuito articolato e complesso che si alimenta delle relazioni tra Istituzioni del medesimo ordinamento, ma anche tra quelle europee e quelle nazionali”¹⁹⁸.

In base a questa ricostruzione, vi sarebbero due indirizzi politici, uno europeo e uno nazionale che si *intrecciano* tra di loro, frutto di “opzioni concertate e condivise a

¹⁹⁵ Le riflessioni contenute nel presente saggio sono, in parte, l'evoluzione di quanto già espresso da chi scrive in numerose occasioni, tra cui, ad es., in F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 1 ss.

¹⁹⁶ *Infra*, par. 18. In dottrina, in generale sulla discrezionalità amministrativa tra i moltissimi si veda, da ultimo, anche per un'amplissima ricognizione della dottrina sul tema, G. MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2021, 1 ss. Sull'argomento specifico di cui si parla nel testo, F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 2022, 1 ss., da cui ho tratto alcune considerazioni riportate nel testo; E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit., nonché della stessa A., *PNRR. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 2022, 210 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 325 ss.; A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 774 ss., per il quale non c'è dubbio che le *fiscal rules* abbiano eroso la decisione di bilancio, oramai agganciata alle determinazioni delle fonti europee (*ivi*, 777, nt. 12); F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *La Magistratura*, 80 ss., che parla di “attacco alla discrezionalità amministrativa”. *Contra*, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, 2021, 235 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 1 ss.; E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 2022, 247 ss. Sul punto si veda anche la posizione di S. NICCOLAI, *Le influenze sui processi di decisione politica*, in *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, cit., relazione orale, nella quale sostiene che il PNRR sarebbe un “riuso” dei vari *Programmi nazionali di riforma* presentati nel passato, che già prevedevano molte delle riforme ivi previste e così ragionando, in qualche modo, sarebbero espressione di una pianificazione economica. Ciononostante, la Relazione dell'Autrice è in una certa misura critica nei confronti del *vulnus* alla politica e al diritto apportato dal PNRR.

¹⁹⁷ Cfr., *ex multis*, anche riguardo alla manovra di bilancio, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit., 7.

¹⁹⁸ Cfr., A. SCIORTINO, *PNRR*, cit., 260.

livello sovranazionale”¹⁹⁹ ovvero, secondo un’opinione solo apparentemente differente perché diversamente argomentata, un solo indirizzo politico “che sarebbe co-definito dal Governo italiano in sede di Unione europea”²⁰⁰.

L’approdo *naturale* di tali assunti è quello per cui l’indirizzo politico economico sarebbe *condiviso* tra Unione europea e Stati membri; esso, insomma, sarebbe anche il frutto “in misura significativa, dell’azione delle Istituzioni europee: se queste non fossero prese in considerazione, ben difficilmente avremmo un quadro corretto di come questa funzione si articola e si sviluppa”²⁰¹.

Non si tratterebbe “di una sostituzione degli organi costituzionali nazionali con quelli europei nella determinazione dell’indirizzo politico”, bensì di un quadro in cui sussiste “un circuito dell’indirizzo politico assai più articolato e complesso” derivante sia dalla “forma di governo dell’Unione europea” sia da quella degli Stati membri²⁰².

Le norme procedurali, in tale contesto, acquisterebbero una certa rilevanza perché “le procedure in questione non solo coinvolgono Istituzioni sia nazionali, sia europee”, ma sono altresì disciplinate “in parte dal diritto Ue, e per altra parte dal diritto costituzionale nazionale”²⁰³.

Eppure, nonostante il fascino che potrebbero produrre tali interessanti ricostruzioni mi sembra difficile aderirvi per tre ragioni.

In primo luogo perché un loro elemento cardine -specie dell’ultima tesi sintetizzata- è la forma di governo dell’Unione europea, un concetto che, però, come autorevolmente dimostrato, si può predicare solo in rapporto allo Stato²⁰⁴.

¹⁹⁹ Cfr., A. SCIORTINO, *PNRR*, cit., 260, che però poi sottolinea giustamente come gli obiettivi, le riforme e gli investimenti del PNRR sono predeterminati a livello europeo, “strettamente interdipendenti e già stabiliti nelle modalità attuative e nei tempi (certi e contingentati)” cosicché “l’attività di indirizzo politico per i prossimi anni è programmata e il suo svolgimento presidiato da una struttura organizzativa con indicazione di soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa” (ivi, 251). Sul punto, si veda altresì A. RUGGERI, *L’indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 2017, 490 ss., secondo il quale dobbiamo parlare di una vera e propria condivisione della sovranità cosicché “dire *sovranità condivisa* e dire *indirizzo politico condiviso* è praticamente lo stesso” (ivi, 492). In termini, dello stesso A., *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 739 ss.

²⁰⁰ Cfr., F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 25. Trovo eccessivamente *tranchant* l’affermazione di Y.M. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico “integrato”: effetti dell’anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D’AMICO, B. LIBERALI, A. PEREZ MIRAS, E.D. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G.M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa, società aperta. Problemi attuali e prospettive future*, I, Napoli, 2022, 153 ss., secondo la quale “la tradizionale definizione” che identifica l’indirizzo politico “nell’attività di determinazione delle priorità politiche e dei fini secondari dello Stato – essendo quelli di rango primario già fissati a livello costituzionale – è ormai manchevole” (ivi, 153-154), per cui da ora in avanti si dovrà parlare di indirizzo politico integrato.

²⁰¹ Così, R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, in ID. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 32.

²⁰² Cfr., R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*», cit., 35; A. SCIORTINO, *PNRR*, cit., 260.

²⁰³ Cfr., R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*», cit., 35-36.

²⁰⁴ Cfr., M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540, nota 15, secondo il quale di forma di governo si può parlare propriamente solo a proposito degli ordinamenti statuali. *Contra*, P. COSTANZO, *Oscillazioni della “forma di governo” dell’Unione europea nel “Traité simplifié compliqué”*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 45 ss.; N. LUPO, *La forma di governo dell’Unione, dopo*

In secondo luogo, perché in qualche misura si incardinerebbero in un processo di progressiva *federalizzazione* dell'ordinamento sovranazionale²⁰⁵ che, tuttavia, a mio avviso, non può essere frutto del classico percorso funzionalista incrementale alla Monnet²⁰⁶, ma richiederebbe un'espressa manifestazione di volontà da parte dell'UE e ancora di più dei suoi Stati membri o, meglio, dei loro cittadini chiamati a eleggere una vera e propria Assemblea costituente europea²⁰⁷. L'Unione, infatti, come sottolineato in dottrina, è stata progettata, fin dall'inizio "come un edificio destinato a replicare, per quanto possibile, ruoli e funzioni di un'organizzazione federale eludendo, però, programmaticamente il problema del fondamento di legittimità che dovrebbe sorreggere un impianto propriamente federale. Eludendo, cioè, il problema della politicità delle sue scelte, ed eludendo il problema della sovranità che avrebbe dovuto restare materia riservata agli stati nazionali"²⁰⁸. Di conseguenza, il c.d. *federalizing process* cui molti fanno riferimento per descrivere il cammino unionale verso la formazione di una federazione europea in senso proprio, non è altro che una ricostruzione dottrinale elaborata per illustrare una situazione di fatto dove da una parte l'UE si appropria di competenze che non le sono proprie e tende ad accrescere i propri poteri *infiltrandosi* negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, cui corrisponde, dall'altra parte, un parallelo processo di cessione di sovranità -obbligata e condizionata- privo di un atto costituente fondativo²⁰⁹.

le elezioni europee del maggio 2019, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, sul sito consultaonline.org, 9 marzo 2020, 1 ss. e dello stesso A., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2019, 175 ss.; A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, 923 ss., spec. 949; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *XXI Secolo*, Treccani, Roma, 2009; T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in federalismi.it, 2012, 1 ss.

²⁰⁵ Cfr., N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in federalismi.it, 12 gennaio 2022, v; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 16 del dattiloscritto; F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 25 e 32 ss. Parla di una "sempre più ampia condivisione delle politiche di bilancio (tradizionale dominio della sovranità dei singoli Stati) e della relativa gestione, in un quadro che, ormai, non può prescindere dall'individuazione di una vera e propria struttura federale democraticamente legittimata e con istituzioni (...) in grado di rappresentare un'adeguata garanzia rispetto alle tensioni sulle esposizioni debitorie nazionali", T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 21-22. Sul *federalizing process*, C. J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, New York-Washington-London, 1968, 3 ss.; B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, *passim*.

²⁰⁶ Cfr., A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, Bari-Roma, 2021, 39, che giustamente sottolinea come per la costruzione europea sia stata scelta una modalità, con coloritura neolibérale, alternativa all'approccio federalista contemplata dal funzionalismo "che promuove la cessione di porzioni di sovranità limitatamente a specifici compiti, sul presupposto che si possa così avviare un processo graduale ma inarrestabile di erosione della sovranità nazionale".

²⁰⁷ Sul punto, rinvio a I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, cit., 2 ss. del *paper*, dove l'Autrice attribuisce al *federalizing process* la qualifica di formante della nostra (e altrui) forma di governo. In tale ricostruzione, tuttavia, mi sembra vi sia una sorta di salto logico perché se è vero, come è ormai pacificamente riconosciuto dalla migliore dottrina, che il processo di integrazione europea incide significativamente sulla forma di governo, è tutta da dimostrare la natura costitutiva del *federalizing process* e la sua equivalenza e fungibilità con il concetto di integrazione europea.

²⁰⁸ Cfr., A. MANGIA, *Il frattale europeo e la logica del 'descrivere' per 'prescrivere'*, in AA.VV., *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 417.

²⁰⁹ Su questi temi, *ex multis*, R. BIN, *Il processo costituente dell'Unione Europea*, in M. DOGLIANI, R. BIN, R. MARTINEZ DALMAU, *Il processo costituente*, Napoli, 2017, 53 ss. e ora, per

In terzo e ultimo luogo, perché il concetto di condivisione dell'indirizzo politico tra UE e Stato presuppone che si tratti di una materia sulla quale anche la competenza sia almeno condivisa, mentre nel caso della manovra di bilancio stiamo parlando di una materia di competenza esclusivamente statale. Di conseguenza, la tesi dell'indirizzo politico condiviso potrebbe sostenersi solo ammettendo che l'Unione si sia "appropriata" di competenze che non le spettano e, quindi, abbia violato i Trattati nella parte in cui ripartiscono le competenze tra UE e Stati membri.

Ma se così fosse allora appare più verosimile e rispondente alla realtà dei fatti la tesi, qui sostenuta, dell'attività di indirizzo politico economico statale come attività di mera *attuazione* di quanto prescrittoci dall'Unione.

Né vale, a confutare tale sconcertante constatazione, l'argomento -già richiamato²¹⁰- che si tratterebbe di un *autovincolo* che il nostro Paese si imporrebbe perché il Governo italiano siede nelle Istituzioni europee insieme a quelli degli altri membri UE concorrendo a determinare *a monte* i contenuti, le direttrici, i vincoli e le condizionalità della normativa sovranazionale che disciplina per intero l'azione degli ordinamenti nazionali in ambito economico-finanziario²¹¹.

Non vale perché il peso di ciascun Governo all'interno di quelle Istituzioni è diverso in funzione della forza politica e finanziaria dello Stato membro di cui esso è espressione, e il Parlamento europeo, che pure potrebbe e dovrebbe avere voce in capitolo, "non partecipa alla definizione delle priorità strategiche nell'ambito del Semestre europeo" e "non concorre all'elaborazione delle raccomandazioni per gli Stati membri nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita"²¹².

Insomma, a fronte di quanto sin qui esaminato, appare sufficientemente evidente che la supposta pianificazione o programmazione²¹³ di riforme e investimenti da parte del Governo contenuta nella manovra di bilancio²¹⁴ si riduce ad una mera applicazione

tutti A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion Pratica*, 2023, 161 ss.

²¹⁰ *Supra*, par. 12.

²¹¹ È la tesi di L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, 2022, 521 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 33.

²¹² Né è coinvolto nelle decisioni riguardanti il MES. Così, M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2021, 344. Sull'assenza di democraticità in UE, tra i moltissimi, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit.; F. NUGNES, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, 18; A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubb. eur. rass. online*, 1, 2019, spec. 14 ss.; A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4, 2013, p. 963; B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 2019, 6. Si vedano però le riflessioni di P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, in particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2016, 1 ss., volte alla valorizzazione dei Parlamenti nazionali a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

²¹³ Assume che "il Pnrr ha la struttura di un atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale (fino al 2026)", M. CLARICH, *Il PNRR*, cit., 8. Anche per F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 1 del dattiloscritto, il PNRR è "un atto di pianificazione e programmazione di una serie di attività ed è, da questo punto di vista, un atto del Governo e sottoposto come tale alle regole del diritto nazionale".

²¹⁴ Oggi come oggi, come più volte ripetuto, finalizzata quasi esclusivamente all'attuazione delle riforme e investimenti previsti dal PNRR.

del dettato normativo sovranazionale, essendo il Governo vincolato in larghissima misura da quanto richiesto dall'Unione europea²¹⁵.

18. *La trasformazione dell'indirizzo politico economico nazionale in attività di attuazione dei fini sovranazionali*

Da quanto sopra si evince che i vincoli di bilancio posti a livello sovranazionale implicano che la gestione dell'indirizzo politico e delle sue decisioni fondamentali, quelle che riguardano la selezione dei criteri di distribuzione della ricchezza e la sua destinazione, non sia più una prerogativa esclusiva dello Stato²¹⁶.

Il punto di caduta di tale ragionamento è abbastanza preoccupante: la decisione politica a causa dei vincoli unionali non si preoccupa più di perseguire gli obiettivi posti dal dettato costituzionale, ma punta per lo più a raggiungere l'equilibrio di bilancio rispettando le regole sulla *governance* economica europea a scapito delle politiche sociali e della concreta allocazione delle risorse.

Il Governo e il Parlamento perdono sempre più il controllo sull'agire politico e sono obbligati ad un agire economico soggetto al vincolo esterno, nonostante i Trattati facciano riferimento al *coordinamento* ("stretto", ma pur sempre coordinamento) delle politiche economiche degli Stati membri e non alla loro determinazione a livello sovranazionale²¹⁷.

La convergenza degli indirizzi politici statali in materia finanziaria prevista dalle disposizioni dei Trattati, in altri termini, ha prodotto una sistematica compressione degli spazi normativi appartenuti fino ad ora al potere statale, che si ritorce anche sulle forme di tutela dei diritti sociali, sulla redistribuzione, sulla qualità e quantità dei servizi pubblici²¹⁸.

Ciò implica una trasformazione del concetto di indirizzo politico che non è più considerato attività finalizzata al compimento dei fini costituzionali, ma diventa in misura prevalente attività destinata a dare attuazione ai fini posti dai Trattati UE²¹⁹.

²¹⁵ Ma si veda N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 1 ss. secondo il quale con la disciplina del *Recovery Fund* ci troveremo di fronte ad un "maxi «procedimento euro-nazionale»" per cui "si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività degli organi politici e amministrativi" (ivi, 5) e dello stesso A., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 6 ss.; nonché G. DELLA CANANEA, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 226 ss.

²¹⁶ Cfr., DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 199.

²¹⁷ Cfr., N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo*, cit., 70, secondo il quale lo stretto coordinamento delle politiche fiscali è stato attuato "mediante il calendario comune di bilancio e l'irrigidimento dei vincoli del Patto di stabilità e crescita".

²¹⁸ Cfr., DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 199.

²¹⁹ Le finalità economico-finanziarie in essi normativizzate, il vincolo esterno e le tante condizionalità presenti nella normativa eurounitaria, infatti, come visto, hanno notevoli ricadute sull'indirizzo politico economico, sulla manovra e sulla legge di bilancio che, emblema dell'indirizzo politico economico statale, si è trasformata in un atto normativo di natura recettizia. *Contra*, A. MORRONE, *Indirizzo politico*, cit., 40, che afferma "non convince (...) l'impostazione che attribuisce alla funzione di governo una concentrazione massima di potere, ma in un ambito materiale ampiamente ristretto, in considerazione di condizionamenti interni ed esterni assunti come veri e propri vincoli della politica nazionale e dell'attività degli organi dell'indirizzo politico". Così, invece, M. LUCIANI, *La*

Quanto sta accadendo, insomma, a mio parere, non ha nulla a che vedere con una supposta risorta attività di indirizzo politico, quell'attività "che aprì la stagione delle riforme, le uniche della storia d'Italia, grazie al quale fu istituita la scuola media unica, fu soppresso il monopolio privato nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica, furono riformati i patti agrari, fu attuato poi l'ordinamento regionale previsto in Costituzione, si realizzò la riforma ospedaliera e si introdusse il sistema sanitario nazionale, fu approvato lo statuto dei lavoratori, fu riformato il diritto di famiglia e fu quindi accolto l'istituto dello scioglimento del matrimonio"²²⁰.

Di certo, come affermò Vezio Crisafulli, l'indirizzo politico è l'attività "di predeterminazione dei fini ultimi e più generali" dello Stato e "se governo (...) significa fondamentalmente direzione della vita statale, è necessario che esso stabilisca anzitutto gli scopi concreti, variabili volta a volta a seconda delle circostanze, dei tempi e dei luoghi, cui quell'attività deve essere rivolta ed eventualmente anche i mezzi ritenuti idonei al migliore perseguimento degli scopi medesimi"²²¹.

In capo alle Istituzioni nazionali, invece, non rimane altro che un'attività meramente attuativa, un'attività discrezionale, ma, come accennato²²², solo nel *quomodo*, subordinata ai vincoli posti dall'UE e da svolgersi entro i limiti tracciati da questi ultimi²²³, giacché "la logica del «prendere o lasciare» sembra ispirare" l'intera normativa eurolunitaria sul punto²²⁴.

19. *Abbandonare il vincolo esterno e riabbracciare il vincolo interno*

L'ampliarsi e il diversificarsi dei fini dello Stato stabiliti nella Carta costituzionale *integrati*, quando non del tutto *sostituiti*, dai fini fondamentali posti dai Trattati UE ha altresì comportato una crescita imponente dell'apparato burocratico e la contestuale specializzazione dell'attività amministrativa che si è trovata a dover

massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee, in *Teoria politica*, 2015, 113 ss.

²²⁰ Cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico*, cit., 3 del dattiloscritto. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, 1 ss.

²²¹ Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 37-39.

²²² *Supra*, par. 16; nonché F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno*, cit., 12.

²²³ Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 41, che sottolinea come l'indirizzo politico impegna lo Stato nella sua interezza e unità "e si distingue pertanto, da quello che si può chiamare l'indirizzo amministrativo o politico - amministrativo, il quale, subordinatamente al primo e nei limiti da esso tracciati, presiede a tutte le altre innumerevoli e diverse manifestazioni di attività statale, risolvendosi, in sostanza, nella figura, ben nota soprattutto alla scienza del diritto amministrativo, del potere discrezionale". Sul punto, si veda O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, 3, che sottolinea come -alla luce dei vincoli sovranazionali- nel caso dell'approvazione della legge di bilancio "il momento della scelta discrezionale non si colloca a livello nazionale ma in quello sovranazionale, sicché trova conferma il fatto che la politica democratica nazionale non possa più decidere liberamente di adottare politiche keynesiane, con tutto quel che ne consegue per la tenuta del principio democratico-rappresentativo".

²²⁴ Così, M. CLARICH, *Il PNRR*, cit., 8, che tuttavia nel prosieguo sostiene che "A una considerazione unitaria, si può dire che il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione" (*ivi*, 11).

soddisfare una quantità di bisogni ogni volta maggiore intervenendo in maniera anche assai penetrante in settori sempre più ampi dell'agire umano²²⁵.

I fini dell'indirizzo politico statale, come più volte sottolineato, si identificano con i principi dello Stato democratico consacrati nella Costituzione e puntano eminentemente alla difesa del sociale, invece i fini dei Trattati sono tutti (o quasi) economici e rendono molto difficile, visti i vincoli che pongono agli Stati membri, la realizzazione delle politiche sociali costituzionalmente garantite²²⁶.

Gli obblighi di risultato imposti dal vincolo sovranazionale influenzano in misura sempre più stringente il contenuto della manovra di bilancio²²⁷, cosicché la distanza tra l'attività di indirizzo politico economico -che è attività politica- e l'attività amministrativa -che è attività di esecuzione discrezionale dei fini posti dalla prima²²⁸- anticamera del potere²²⁹ (ma non detentrica del potere reale), si va riducendo sempre più²³⁰.

Sussistono contestualmente due tendenze di fondo strettamente collegate l'una l'altra: 1) la prima consiste nel fatto che la sfera di azione dell'indirizzo politico statale si riduce progressivamente ai pochi ambiti che non sono direttamente condizionati dal diritto sovranazionale; 2) la seconda "punta ad esautorare definitivamente l'indirizzo politico statale, degradandolo da *attività politico-normativa orientata ad attività recettizio-normativa vincolata* alle singole scelte politiche ed economiche compiute dall'Unione"²³¹, ossia in attività di attuazione di fini posti in altra sede²³².

Ma il potere di porre in essere l'attività di indirizzo politico economico non può trasformarsi in attività burocratico-esecutiva o attuativa dei *desiderata* europei: se ha ancora un senso -e deve averlo- il dettato costituzionale questo potere dovrebbe restare

²²⁵ Specie in quelli dove il progresso tecnologico e scientifico è risultato particolarmente avanzato. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 200 e letteratura *ivi* citata; E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, 3 ss.

²²⁶ Ha ragione O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, 118, quando afferma che "Il Patto di stabilità, le BBR, i principi «costituzionali» di responsabilità, di stabilità/sostenibilità finanziaria e di equità inter-generazionale non codificano norme assiologicamente valide *sub specie aeternitatis*, ma prescrizioni funzionali a uno specifico assetto istituzionale, sicché è sul pregio dei valori fondativi e delle finalità di questo che occorre interrogarsi".

²²⁷ La destinazione dei fondi pubblici è vincolata dalle priorità immediate per l'azione di politica economica e sociale dell'UE sintetizzata nei quattro principi guida dell'UE contenuti nella Comunicazione della Commissione sull'*Analisi annuale della crescita sostenibile 2023*, COM(2022) 780 *final*, Strasburgo, 22 novembre 2022, che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e che consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica.

²²⁸ Cfr., V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 7 ss.

²²⁹ Cfr., C. SCHMITT, *Dialogo al potere*, Milano, 2012, 24.

²³⁰ L'attività discrezionale delle pubbliche amministrazioni è ormai sempre più condizionata dal principio di economicità, quindi orientata all'obbligo di risultato di tagliare la spesa pubblica in nome della spending review imposta dalla disciplina sulla governance economica dell'Unione. Sul punto, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 15 del dattiloscritto; N. LUPO, *Meccanismi istituzionali per i fondi del "Next Generation EU"*, in *Il Mulino*, 28 luglio 2020, 1, che giustamente afferma "a furia di spending review e processi di riduzione della finanza pubblica variamente configurati, le istituzioni italiane sono andate acquisendo, negli ultimi decenni, una notevole capacità di «governo al ribasso» della spesa pubblica al fine di evitare lo sfioramento dei saldi prefissati o magari anche di migliorarli".

²³¹ Cfr., C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188.

²³² *Supra*, par. 16. Si veda però in dottrina *contra* M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 11 ss.

saldamente in mano al raccordo Governo-Parlamento²³³, ma anche di tutti gli altri soggetti previsti dalla Costituzione che contribuiscono a determinare la forma di governo²³⁴.

Cosicché, sembra particolarmente importante affrancarsi da detto vincolo e tornare a quello che, per contrapposizione, è stato efficacemente definito il vincolo interno, quello della Costituzione italiana²³⁵.

20. *Indirizzo politico economico e condizionamenti della forma di governo: l'apparente rafforzamento del Governo e la reale compressione delle prerogative del Parlamento*

Ma, e qui veniamo alla terza domanda che ci siamo posti: questa crescente espansione del diritto dell'UE ed il suo continuo sconfinamento negli spazi riservati alla competenza degli ordinamenti interni, la costante imposizione di tutta una serie di vincoli di natura economico-finanziaria -e non solo- che incidono sull'autonoma capacità dei governi degli Stati membri di predisporre e portare avanti il proprio indirizzo politico economico *quanto* e *come* incidono sulla forma di governo attualmente in vigore nel nostro ordinamento?

La risposta a tale questione potrebbe sorprendere perché è proprio in nome e attraverso l'attività di indirizzo politico economico che sembra passare la tendenza a condizionare, di fatto trasformandola, l'attuale forma di governo, con l'obiettivo di favorire la stabilità e puntando a far prevalere la governabilità (una vera e propria ossessione)²³⁶ sulle istanze democratico-rappresentative²³⁷.

Il *controllo* sovranazionale dell'intera manovra di bilancio è evidente sia dal punto di vista *procedurale*, perché incardinata all'interno di una stringente tempistica definita dalla normativa eurounitaria (e da quella nazionale che l'ha integrata), sia dal punto di vista *contenutistico*, perché predeterminata e funzionalizzata al contenimento di *deficit* e debito pubblici all'interno dei parametri del Patto di stabilità e crescita, con la conseguenza che sussiste un palese problema che ha a che vedere con la sovranità nazionale e con la capacità del Parlamento di controllare e indirizzare in maniera efficace le scelte del Governo²³⁸.

²³³ Sostiene invece che la burocrazia sia detentrica del potere reale M. WEBER, *Parlamento e governo*, Roma-Bari, 1993, 23.

²³⁴ Cfr., M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., *passim*.

²³⁵ Cfr., V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015, 24.

²³⁶ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri*, cit., 1143.

²³⁷ Cfr., O. CHESSA, *Editoriale*, cit., 8 e nt. 1, che giustamente argomenta sottolineando il portato ordoliberalista dell'attuale situazione per cui "i cambiamenti di equilibrio tra mano pubblica e mano privata sono legati al succedersi degli indirizzi politici in seno alla forma di governo. Sono perciò fenomeni riconducibili a mutamenti della volontà statale e non al fatto che a questa si contrapponga, più o meno efficacemente, una volontà diversa", i.e. la volontà del Mercato. Altra questione, continua l'Autore, "è se gli stessi indirizzi politici prevalenti che plasmano la volontà statale siano, a loro volta, determinati sempre e in ultima istanza dall'egemonia che i gruppi potenti di interesse economico esercitano sugli orientamenti della classe politica (o, nei regimi democratici, sugli stessi processi formativi dell'opinione pubblica)".

²³⁸ Cfr., G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 20, che afferma "Le prassi degenerative delle manovre di bilancio dimostrano invece che la questione del bilancio è progressivamente slittata dall'area governata dal diritto costituzionale a quella rivolta ad assicurare il

La tenuta della forma di governo parlamentare è minata alle sue fondamenta e con essa il principio della separazione dei poteri²³⁹ e il principio di legalità²⁴⁰, sempre più compromessi dall'*esuberanza* del Governo²⁴¹.

Mi riferisco, in particolare, all'abuso della posizione della questione di fiducia come strumento per coartare la volontà dell'organo della rappresentanza ovvero alla funzione recessiva della legge ordinaria e alla contestuale accentuazione oltre i limiti del pensabile della normazione primaria, secondaria e persino di rango inferiore posta in essere da parte del Governo, tanto che in dottrina si è arrivati ad affermare, forse in maniera eccessivamente apocalittica, che "il trapasso è ormai consolidato: il potere legislativo è stato trasferito dal Parlamento al governo. L'esecutivo è definitivamente diventato legislativo"²⁴².

Ma se questa attitudine potrebbe indurci a credere che il Governo abbia realmente rafforzato la propria posizione, va invece chiarito che in realtà si tratta di un effetto illusorio perché, come più volte sottolineato, i vincoli esterni sovranazionali da una parte autorizzano l'Esecutivo ad agire riducendo gli spazi delle decisioni parlamentari, ma dall'altra ne comprimono l'autonomia ridisegnanone le funzioni²⁴³.

Un'attitudine che potrebbe rammentare la risalente formulazione sulla divisione dei poteri di Montesquieu che vedeva nel Governo un mero esecutore degli imperativi posti dal legislativo, *la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens* (sebbene non del tutto avulso da poteri propri specie nel campo della politica estera)²⁴⁴, con la differenza che oggi il Governo si configurerebbe come un esecutore non più degli imperativi posti dal Parlamento o dalla Costituzione, ma di quelli sovranazionali²⁴⁵.

rispetto del vincolo finanziario: sono state escogitate soluzioni tecniche sempre più articolate per il governo dei conti pubblici per assicurare gli obiettivi contingenti di finanza pubblica, ma che non sono affatto neutrali sul piano delle scelte politiche, arrivando ad alterare i rapporti tra Governo e Parlamento".

²³⁹ In dottrina, ritengono che detto principio, nella sua versione classica, sia stato superato E. CHELI, *Potere regolamentare*, cit. 230; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, 7 ad vocem; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1976, 483 ss. *Contra*, G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 710 ss.

²⁴⁰ Cfr., L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, 23 ss., 116 ss. e 148 ss.

²⁴¹ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri*, cit., 1143.

²⁴² Cfr., L. CANFORA, *La democrazia dei signori*, Bari-Roma, 2022, 23.

²⁴³ Cfr., M. TERZI, *Indirizzo politico*, cit., 121-122. Sul rafforzamento della posizione del Governo, tra gli altri, L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *DPER online*, 2020, 1 ss.

²⁴⁴ Cfr., C.-L. de MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1989, 207.

²⁴⁵ È stato giustamente affermato che "elemento fondamentale della nostra democrazia è certamente la rigorosa tipizzazione delle fonti del diritto ordinate in senso gerarchico e per competenza di materie. (...) esso si articola soprattutto nei precetti della rappresentanza parlamentare e dell'autonomia degli enti territoriali ma detti principi sono tenuti insieme e collegati dalla centralità della persona e dal solidarismo sociale che permeano la Carta nata dall'assemblea costituente. Questo scenario di interdipendenza tra valori costituzionali primari è stato gradualmente, ma profondamente, modificato dallo sviluppo del federalismo europeo e dalla formale istituzione dell'Unione. A ben vedere si tratta di una forma di destrutturazione di un ordinamento che l'assemblea costituente aveva messo in piedi all'indomani del secondo conflitto mondiale. Lo sforzo degli studiosi del diritto europeo, di quello costituzionale e delle giurisdizioni superiori è stato quello di ricostruire, fidando sul concetto di leale collaborazione, una compatibilità "ordinata" delle istituzioni in questo affollato scenario, funzionale ad assicurare certezza del diritto e salvezza delle rispettive prerogative così profondamente incise dalla descritta evoluzione".

Insomma, come conseguenza dell'integrazione europea stiamo assistendo a una *trasformazione non solo della forma di Stato*²⁴⁶, *ma anche della forma di governo* con modalità solo apparentemente contraddittorie: da una parte, infatti, l'Unione tende costantemente a orientare le istanze politiche degli Stati membri spoliticizzando le dinamiche sociali in ragione dei vincoli esterni e riducendo i Governi nazionali a semplici esecutori o poco più delle politiche sovranazionali²⁴⁷; dall'altra, sono gli stessi Governi che, ergendosi a unici depositari dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni statuali, si appropriano di spazi che non gli appartengono risultando apparentemente, ma solo apparentemente, più forti a scapito delle prerogative parlamentari²⁴⁸.

Il Governo, in altri termini, ha assunto le sembianze di un Giano bifronte: un'Istituzione debole nell'ordinamento unionale -perché destinato a porre in essere un'attività meramente recettizio-attuativa delle decisioni ivi assunte-, ma forte all'interno del nostro ordinamento giuridico, specialmente nei confronti del Parlamento che non riesce più a essere esercitare il proprio ufficio di luogo della rappresentanza e della sovranità popolare, né legiferando, né controllando l'operato del Governo.

Ha dunque ragione Gianni Ferrara quando, constatando che "il quadro storico in cui l'indirizzo politico è emerso come categoria centrale del diritto costituzionale è quello dello Stato-nazione e della sua sovranità, limitata sì, ma non dissoltasi nella mondializzazione dell'economia e del potere politico, non assorbita da organismi inter e sovranazionali", si chiedeva quale margine di determinazione dei fini e quale intensità di efficacia disponga oggi come oggi "una concezione di potere, quale quello espresso dall'indirizzo politico la cui configurazione è stata ed è connessa alla dimensione spaziale dello Stato"²⁴⁹.

21. *La giurisprudenza costituzionale sulla legge di bilancio: i fini imposti dai vincoli europei come giustificazione per l'illusorio strapotere del Governo*

Quanto affermato è facilmente riscontrabile analizzando quanto accade proprio in occasione dell'approvazione della legge di bilancio che, come detto, rappresenta l'essenza dell'attività di indirizzo politico economico statale²⁵⁰.

Nel 2019 la Consulta aveva giustamente sostenuto che la Costituzione, *ex art. 72*, esige che alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* "siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche (...) e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa", specialmente con riferimento all'approvazione della legge di bilancio "in cui *si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico*

²⁴⁶ *Supra*, par. 8.

²⁴⁷ Cfr., C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 186; G. PRETEROSSO, *Teologia politica e diritto*, Bari-Roma, 2022, ed. dig., 73, che giustamente sottolinea come "la spoliticizzazione serve a impedire che la politica diventi l'arena di un conflitto per la distribuzione delle risorse e la definizione democratica dell'indirizzo economico".

²⁴⁸ Cfr., M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere*, op. loc. cit.; G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1141.

²⁴⁹ Cfr., G. FERRARA, *Indirizzo politico e forze politiche nel "contributo" di Martines*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 1998, 63.

²⁵⁰ *Supra*, par. 10.

e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche: *decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare*²⁵¹.

Del resto, aggiungeva la Corte “il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell’art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione”²⁵².

In altri termini, il giudice delle leggi aveva sottolineato e ribadito la centralità della legge di bilancio in un sistema istituzionale rappresentativo democratico dove il *momentum* della sua approvazione da parte del Parlamento concretizza l’estrinsecazione della sua fondamentale funzione di indirizzo e controllo sull’operato del Governo²⁵³.

Eppure, nonostante tali precisazioni, aveva anche giustificato alcune “forzature procedurali” e le “indubbie deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità”²⁵⁴, sulla base del fatto che si riferivano a pratiche consolidate nel tempo “da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle *esigenze di governabilità*”(enfasi di chi scrive)²⁵⁵.

Il riferimento, come noto, è alla prassi governativa di presentare uno o più maxi-emendamenti al disegno di legge di bilancio sul quale lo stesso Governo pone regolarmente la questione di fiducia con l’obiettivo di approvare la legge entro il termine del 31 dicembre²⁵⁶, in questo modo limitando “i tempi a disposizione delle Camere per la discussione al punto da vanificare l’esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole”²⁵⁷.

Dunque, da una serie di condivisibili premesse alla fine la Consulta arrivò alla conclusione che non emergeva “un abuso del procedimento legislativo tale da

²⁵¹ Così, Corte costituzionale, ord. 8 febbraio 2019, n. 17, punto 4.1, cons. dir., con osservazioni di R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019, breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla Corte della stessa legge di bilancio prima sezione*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2019, 1 ss.; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2019, 2 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2020, 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2 ss.

²⁵² Cfr., ord. 17/2019, *cit.*, punto 4.1, cons. dir.

²⁵³ In dottrina, *ex plurimis*, da ultimo M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, 2023, 41, che sintetizzando quanto deciso nelle sentenze della Corte costituzionale n. 184/2016 e n. 80/2017 afferma che il bilancio “è un elemento essenziale del rapporto rappresentativo, nel senso che è anzitutto attorno alle scelte di bilancio che si aggrega o si dissolve il consenso del corpo elettorale”.

²⁵⁴ Cfr., ord. 17/2019, *cit.*

²⁵⁵ Cfr., ord. 17/2019, *cit.*, punto 4.3, cons. dir. In dottrina, sulla legge di bilancio 2023, A. CONTI, *La corsa contro il tempo della sessione di bilancio 2022: scelta obbligata o emergenza infinita?*, in *Quad. cost.*, 2023, 408 ss.

²⁵⁶ Il maxi-emendamento presentato dal Governo rappresenta una sorta di compromesso perché include generalmente anche gli emendamenti delle opposizioni salvo rare eccezioni ed è volto ad evitare che la discussione sulle migliaia di emendamenti presentati sul disegno di legge di bilancio comporti lo sfioramento del termine del 31 dicembre aprendo la strada all’esercizio provvisorio.

²⁵⁷ Cfr., ord. 17/2019, *cit.*, punto 4.3, cons. dir. Sulla discutibile prassi dei maxi-emendamenti, in dottrina, M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti-legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.

determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”²⁵⁸, con la logica conseguenza che le esigenze di governabilità possono legittimare anche la compressione della rappresentanza democratica e della sovranità popolare che si esplica attraverso il voto.

A questa decisione e in linea con essa ha fatto seguito, a un solo anno di distanza, l’ord. 60 del 2020, dove il giudice delle leggi ha affermato che “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell’efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero *imposti dai vincoli europei*, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio” e, dunque, dell’intervento del Parlamento nell’approvazione della legge di bilancio²⁵⁹.

Si tratta di un passaggio fondamentale, a mio avviso, perché nel giustificare l’operato del Governo la Corte ha implicitamente sostenuto quanto sin qui esposto e cioè che in materia di indirizzo politico economico esistono fini fondamentali cui l’azione dell’Esecutivo deve tendere, ma che essi o sono desunti dalla Costituzione oppure sono *imposti* dal vincolo sovranazionale che su quella, il più delle volte, prevale²⁶⁰.

L’uso del participio passato “imposti” riferito ai vincoli europei è davvero inquietante, ma in certa misura dirimente: il vincolo esterno, le condizionalità, i fini fondamentali elencati nei Trattati UE che dirigono la politica nazionale *non consentono di ricostruire l’indirizzo politico economico come un’attività condivisa, ma degradano l’attività del Governo*, come poc’anzi argomentato, *a mera attuazione*²⁶¹.

Non solo, ma così ragionando l’organo di garanzia costituzionale ha anche legittimato la compressione del principio bicamerale e dei principi di separazione dei poteri, di effettività del circuito di responsabilità democratica, di leale collaborazione, delle prerogative delle opposizioni e delle minoranze parlamentari e di quelle di ciascun membro delle due Camere in quanto, come sottolineato in quell’occasione dai ricorrenti, “l’esercizio del libero mandato parlamentare e la rappresentanza della Nazione si sostanzierebbero anche e soprattutto nella partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni, esprimendo «opinioni» e «voti» e, nello specifico ambito della funzione legislativa, nel potere di iniziativa, comprensivo del potere di proporre emendamenti, al fine di collaborare cognita causa alla formazione del testo, ché altrimenti la funzione legislativa delle Camere risulterebbe ridotta a una mera ratifica di scelte assunte altrove”²⁶².

22. *L’arretramento del Parlamento e la primazia del Governo sulle scelte di politica economico-finanziaria*

²⁵⁸ Cfr., ord. 17/2019, *cit.*, punto 4.5, cons. dir.

²⁵⁹ Cfr., Corte costituzionale, ord. 26 marzo 2020, n. 60.

²⁶⁰ Ma si veda già Corte cost., sent. 6 febbraio 2002, n. 16, punto 4, cons. dir., dove la Corte decide affermando la necessità di “adeguare i conti pubblici ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht”, che legittimano il “difetto di straordinaria necessità e urgenza da cui sarebbero affetti tutti i decreti-legge miranti a completare manovre di finanza pubblica”.

²⁶¹ *Supra*, par. 18.

²⁶² Cfr., Corte cost., ord. n. 60 del 2020, *cit.*

Ciò che sta accadendo nel nostro ordinamento dal punto di vista della forma di governo mi sembra piuttosto evidente: persino la Consulta sta avallando, sia pure nella maniera elegante che le è congeniale, l'intensificazione dei poteri dell'Esecutivo in un ambito davvero fondamentale come quello che coinvolge l'indirizzo politico economico-finanziario in nome "della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle Istituzioni politiche"²⁶³, finendo per dare dignità costituzionale proprio a tutti quei comportamenti che non siano "di per sé e *prima facie*, espressione di violazioni"²⁶⁴.

Poteri dell'Esecutivo a loro volta *sottomessi* ad altri poteri, più forti e pervasivi: quelli della tecnocrazia sovranazionale e internazionale, della BCE, della Commissione europea, del Consiglio, dell'Unione bancaria europea, del MES, del FMI, ecc.

Poteri forti, questi ultimi, forti davvero, dove le *lobbies*, le agenzie di *rating*, le borse, il mercato, il dogma della stabilità monetaria e finanziaria la fanno da padrone, dove l'inflazione deve essere tenuta al 2% alzando i tassi di interesse anche a costo di mandare in rovina famiglie e aziende, dove l'obiettivo della piena occupazione si riduce a una mera dichiarazione di principio, dove i debiti pubblici degli Stati membri diventano un vero e proprio strumento estorsivo.

Il Parlamento, organo centrale della nostra forma di governo, arretra di fronte al ruolo che va assumendo il Governo sempre più protagonista: il Governo detiene il controllo assoluto della manovra di bilancio a scapito delle prerogative del luogo principe della rappresentanza e della sovranità popolare²⁶⁵.

Di conseguenza, da una parte abbiamo che a causa della sistematica apposizione della fiducia sul maxiemendamento con cui il Governo *blinda* il disegno di legge di bilancio per consentirne l'approvazione entro il 31 dicembre si produce una sorta di effetto *tagliola* sulla discussione parlamentare²⁶⁶.

Dall'altra, mentre in una delle due Camere si esamina il predetto disegno di legge (con tutte le limitazioni che derivano dall'impossibilità per il Parlamento di esaminarne a fondo il testo, discuterlo e, se del caso, emendarlo), nell'altra viene discussa l'approvazione del c.d. decreto milleproroghe, con cui vengono solitamente prorogati i termini delle misure di natura fiscale adottate durante l'anno con i c.d. decreti fiscali²⁶⁷.

²⁶³ Cfr., Corte cost., ord. n. 60 del 2020, *cit.* In dottrina, tra i molti, sostengono che i poteri del Governo siano aumentati a scapito della rappresentanza parlamentare R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 2019, 40 ss.; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

²⁶⁴ Così, Corte cost., ord. n. 60 del 2020, *cit.*

²⁶⁵ Anche a causa dell'abuso ormai smodato e non più tollerabile della decretazione d'urgenza e della delega legislativa. In dottrina, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, *passim*; F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *Rivista AIC*, 2019, 613 ss. Si veda, *infra*, par. 22.

²⁶⁶ Cfr., C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 224-225. Afferma giustamente G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri*, *cit.*, 1142, che "la legge finanziaria prima e la legge di bilancio dopo hanno (...) «sorvolato» il dibattito parlamentare per la prassi, ormai invalsa, di maxi-emendamenti presentati dal Governo, sulla cui approvazione è stata sistematicamente posta la questione di fiducia. Non si discute sulla necessità di portare a buon fine le varie manovre finanziarie, divenute il cuore dell'indirizzo politico. Discutibile è invece la via seguita per conseguire questo risultato".

²⁶⁷ Cfr., F. SALMONI, *L'approvazione della legge di bilancio 2023 e i vincoli sovranazionali*, *cit.*, 5 del *paper*, da cui sono tratti letteralmente alcuni passaggi di queste pagine.

Insomma, si è finito per accettare “una prassi che, di fatto, rende impossibile un serio controllo parlamentare sul bilancio dello Stato, allontanandosi così dalla ragione stessa che aveva fatto sorgere le rappresentanze popolari nell’epoca moderna. Su un tema di fondamentale importanza dell’indirizzo politico, la gestione delle risorse pubbliche, la dialettica tra il Governo e la sua stessa maggioranza è divenuta asfittica. Non parliamo di quella con l’opposizione!”²⁶⁸.

Cosicché, non solo si ha una primazia assoluta del Governo riguardo alle scelte di politica economica e finanziaria nazionali, ma, in concreto, le due Assemblee finiscono per non svolgere più gli stessi compiti, come vorrebbe il nostro bicameralismo perfetto, ma si occupano di fonti diverse ancorché con un contenuto *collegato* (al punto che più di qualcuno, in dottrina, ha affermato che ci troveremo di fronte ad una sorta di monocameralismo di fatto o di bicameralismo alternato)²⁶⁹.

23. *Il bilancio come bene pubblico. Garantire il contenuto sociale della Costituzione riportando la manovra di bilancio nel suo alveo*

Appare abbastanza evidente, dunque, che -in questo caso- siamo di fronte ad una prassi *contra constitutionem* che dovrebbe essere stigmatizzata dalla Consulta, cosa che, sinora, come visto, non è accaduto²⁷⁰.

In assenza di un intervento risolutivo del giudice delle leggi contrastante con la predetta giurisprudenza, che non si limiti ad affermare in via di principio la natura di *bene pubblico* del bilancio²⁷¹, ma che da tale natura faccia discendere la necessaria conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di bilancio approvata senza il rigoroso rispetto delle norme della nostra Carta fondamentale, sarebbe necessaria almeno l’approvazione di una modifica dell’attuale disciplina sulla manovra di bilancio che la renda più razionale e, soprattutto, che sancisca l’obbligo di coinvolgere in maniera sostanziale il Parlamento a tutela dei fondamentali principi democratico e rappresentativo²⁷².

Non ha grande rilevanza, a mio avviso, che le fonti sovranazionali prevedano delle scadenze che ancorano la manovra di bilancio al Semestre europeo e che devono essere rispettate dal Governo e dal legislatore statale, giacché l’esame nazionale della

²⁶⁸ Cfr., G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri*, cit., 1143.

²⁶⁹ Cfr., I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, pp. 88 ss.

²⁷⁰ Cfr., F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 2019, p. 5, che afferma “una legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole procedurali dell’art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c’è approvazione articolo per articolo, non c’è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto dal solo Governo”.

²⁷¹ Cfr., Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, punto 3, cons. dir. In dottrina, C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 2020, 122, afferma che “Il concetto del bilancio come «bene pubblico» è ormai centrale nella letteratura giuscontabilistica e nella giurisprudenza costituzionale e contabile, e attesta la complessità delle decisioni di natura finanziaria”.

²⁷² Definire il bilancio come bene pubblico significa anche garantire che esso sia il riflesso di scelte democratiche. Il bilancio dello Stato, infatti, deve essere considerato “un bene pubblico in sé, per le sue qualificazioni cognitive, conformative e strumentali, da tutelare e implementare per un funzionamento trasparente della democrazia rappresentativa e per un’economia innovativa, equa e sostenibile”. Così, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit., 16.

programmazione economica e finanziaria e la connessa manovra di bilancio ben possono seguire un percorso *interno* diverso da quello previsto a livello unionale pur *continuando a rispettarne termini e condizioni*²⁷³.

È vero che secondo il giudice delle leggi “la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale”²⁷⁴, che richiede la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono “sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei”²⁷⁵, ma questa affermazione si riferisce specificamente al bilancio regionale e non è estensibile *sic et simpliciter* a quello statale.

Cosa ci impedisce, infatti, di scadenzare in maniera diversa l’esame e l’approvazione dei complessi documenti contabili e finanziari richiesti sia dall’ordinamento europeo, sia da quello interno? Cosa ci impedisce di prevedere una tempistica interna rispettosa del dettato costituzionale e della centralità del Parlamento pur osservando le scadenze contenute nelle fonti sovranazionali?

Se tuttora l’ordinamento UE e quello italiano si configurano come due ordinamenti reciprocamente autonomi, ancorché coordinati e comunicanti²⁷⁶, nulla osta, ritengo, all’adozione di una normativa che invece di formare un *unicum* con quella europea segua una sua strada che tenga conto, ovviamente, anche dei vincoli eurounitari²⁷⁷.

Questi ultimi, infatti, “obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa” pubblica²⁷⁸, ma nulla ci impone di sincronizzare il procedimento nazionale di approvazione della legge di bilancio con le tempistiche scandite dall’UE al punto di farne un *procedimento unico* composto di una fase europea e una italiana²⁷⁹.

²⁷³ Riprendo, testualmente, quanto sostenuto in F. SALMONI, *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio*, in *La Rivista. Gruppo di Pisa*, 2023, con i preziosi contributi di C. BERGONZINI, E. CAVASINO, R. IBRIDO, M. MIDIRI, G. RIVOSECCHI.

²⁷⁴ Cfr., Corte cost., sent. n. 184 del 2016, punto 6, cons. dir.

²⁷⁵ Cfr., Corte cost., sent. 20 novembre 2020, n. 250, punto 3.3., cons. dir.

²⁷⁶ Cfr., Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, punto 4, cons. dir. Sul punto, si vedano anche le sentt. nn. 183/1973; 232/1975; 170/1984; 232/1989; 168/1991; 41/2000; 125/2009; 86/2012; 142/2018, punto 4.4, cons. dir. D’altronde, che la teoria dei controlimiti sia ancora *viva e vegeta* (nonostante il costante riconoscimento del principio del primato) lo dimostra quanto affermato dalla stessa Consulta che fa riferimento ai «principi supremi dell’ordine costituzionale dello Stato» e i «diritti inalienabili della persona» riconosciuti dalla Costituzione come controlimiti nei confronti dell’ordinamento sovranazionale. Così, Corte cost., ord. 18 novembre 2021, n. 216, punto 7.1, cons. dir.

²⁷⁷ Cfr., Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, dove la Consulta afferma che tra gli obiettivi dell’armonizzazione dei bilanci pubblici prevista dalla Costituzione vi è anche quello del rispetto delle regole comunitarie (punto 2.1, cons. dir.) e della necessaria *uniformità di linguaggi* (così, Corte cost., sent. 13 aprile 2017, n. 80, punto 3.4, cons. dir.).

²⁷⁸ Cfr., Corte cost., sent. 10 marzo 2014, n. 40, punto 4.3, cons. dir. In dottrina, M. LUCIANI, *Laterna magika*, cit., 40-41, afferma giustamente che il bilancio dello Stato «deve avere una struttura tendenzialmente uniforme per tutta l’amministrazione pubblica, *anche allo scopo di tenere armonicamente e coerentemente conto dei vincoli europei*» (corsivo mio). Tenere conto dei vincoli europei, che però non significa che il bilancio statale si fonde in quello sovranazionale né da un punto di vista sostanziale, né da quello procedurale, ma solo, per l’appunto, che deve tendere ad avvicinarsi ai parametri del 3% del rapporto deficit/Pil e del 60% del rapporto debito/Pil prescritti dal Patto di stabilità e crescita.

²⁷⁹ Così, invece, N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, cit., 71.

La legge di bilancio, come è stato sostenuto, non è il frutto di un singolo procedimento che origina nel livello sovranazionale e termina in quello nazionale²⁸⁰, ma è il cuore delle scelte politiche nazionali, il “nervo del loro imperio”²⁸¹.

Tutto questo, ovviamente, si riflette sulla manovra di bilancio e sui suoi contenuti sostanziali.

L’affermazione della Consulta che il bilancio è un bene pubblico tutelato e garantito dalla Costituzione²⁸², seguita dall’altrettanto importante affermazione contenuta nella sua recente sent. n. 34 del 2021, dove anche i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria sono identificati come beni pubblici²⁸³, dovrebbe operare nel senso di garantire sempre e comunque che il contenuto sostanziale della legge di bilancio (insieme a quello del decreto legge fiscale e del decreto milleproroghe) sia volto alla garanzia dei principi fondamentali e dei fini sociali posti dalla nostra Carta fondamentale.

Eppure nelle leggi di bilancio approvate negli ultimi anni di *contenuto sociale* se ne rinviene davvero poco. Che tale biasimevole conclusione sia il risultato non solo della naturale evoluzione dei tempi, ma soprattutto dei limiti cui dobbiamo sottostare in virtù del diritto sovranazionale (incluso il PNRR e i suoi vincoli anch’essi a basso contenuto sociale) credo sia difficilmente confutabile, così come difficilmente confutabile è la circostanza che attraverso tale diritto il ruolo che la Costituzione attribuisce al Governo, ma soprattutto al Parlamento nella decisione di bilancio sia stato inevitabilmente limitato (se non, addirittura compromesso).

24. *La trasformazione del ruolo del Parlamento in “ratificatore dell’esecutore” delle decisioni sovranazionali. Ordoliberalismo e modifica tacita della forma di governo*

La necessità di decidere in tempi rapidi e in maniera efficace ed efficiente è l’argomentazione usata dal giudice delle leggi per assecondare il controllo da parte del Governo della manovra di bilancio e delle scelte di politica economica e finanziaria a scapito delle prerogative del Parlamento e coincide con quanto richiesto dall’ordinamento sovranazionale in un’epoca nella quale i processi economici non si limitano più a coinvolgere i singoli Stati nazionali, ma tendono a svolgersi su scala planetaria con l’obiettivo di garantire l’equilibrio mondiale basato sulla deterrenza e sulla convivenza -più o meno pacifica- tra le grandi super potenze che si stanno spartendo i mercati finanziari globali²⁸⁴.

²⁸⁰ È la tesi cui ho accennato *supra* par. 17.

²⁸¹ Cfr., J. BODIN, *I sei libri dello Stato* [1576], a cura di M. ISNARDI PARENTE, D. QUAGLIONI, Torino, 1997, III, Libro VI, cap. II, 331.

²⁸² Cfr., Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, punto 3, cons. dir.

²⁸³ Cfr., Corte cost., sent. 11 marzo 2021, n. 34, punto 5.2, cons. dir.

²⁸⁴ Il riferimento nel testo, ovviamente, non è alla c.d. *teoria del Nuovo Ordine Mondiale* (NWO), elaborata dalla Commissione trilaterale, sintetizzabile nella seguente affermazione: “*A pervasive spirit of democracy may pose an intrinsic threat and undermine all forms of association, weakening the social bonds which hold together family, enterprise, and community. Every social organization requires, in some measure, inequalities in authority and distinctions in function. To the extent that the spread of the democratic temper corrodes all of these, exercising a leveling and an homogenizing influence, it destroys the basis of trust and cooperation among citizens and creates obstacles to collaboration for any common purpose*”. Così, M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, 1975, 162-163. Il

È proprio attraverso la manovra di bilancio che il Governo ha assunto una posizione dominante rispetto a quella che la Costituzione gli aveva destinato nell'attuazione dell'indirizzo politico economico del Paese: il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo a Costituzione invariata²⁸⁵, dunque, ha trasformato la forma di governo parlamentare riducendo il ruolo del Parlamento a quello (uso un gioco di parole che nasconde una sostanza davvero poco edificante) di un *ratificatore dell'esecutore delle decisioni sovranazionali*.

In sostanza, tutto questo processo prende le mosse dall'ordinamento europeo che vincola le decisioni nazionali sulla politica economico-finanziaria, trasformando il Governo in un organo di *attuazione* delle decisioni assunte a livello unionale; Governo che, a sua volta, si impone sul Parlamento e sui partiti politici, facendo venir meno le sane dinamiche della forma di governo parlamentare e pretendendo (attraverso il dominio sulle fonti e mediante la questione di fiducia) che tali soggetti si limitino a ratificare le sue deliberazioni²⁸⁶.

La governabilità e la capacità dell'Esecutivo di decidere e di agire in maniera efficiente, insomma, sono profondamente condizionate dall'evoluzione dei rapporti tra il nostro ordinamento e quello sovranazionale e trovano il loro momento di maggior visibilità nell'attuazione dell'indirizzo politico economico.

In realtà, si potrebbe persino arrivare a sostenere che oggi c'è più Stato di quanto non vi fosse negli anni passati: l'ordoliberalismo, infatti, produce questo miraggio²⁸⁷.

Ed effettivamente in dottrina illustri studiosi hanno scritto circa un "ritorno" dello Stato²⁸⁸, quasi a suggerire che negli ultimi decenni esso fosse stato *sostituito* da un'entità di difficile inquadramento giuridico²⁸⁹, per poi concludere auspicando che questo c.d. ritorno non infici l'interazione virtuosa tra Stato e mercato proprio sotto la

riferimento, piuttosto, è alle tesi di S. LATOUCHE, *L'invenzione dell'economia*, Torino, 2010, 9 ss., il quale, come noto, si rifà alle tesi sostenute da K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, 1974, 5 ss.. Per entrambi gli Autori l'economia di mercato è stata introdotta da una serie di interventi di politica economica che ne hanno definito la struttura giuridica ed istituzionale necessaria al suo funzionamento.

²⁸⁵ Cfr., G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., 361 ss.

²⁸⁶ Opportunamente, M. TERZI, *Indirizzo politico*, cit., 128, sottolinea che recuperando "quell'impostazione dottrinale, recentemente riproposta, che assume l'indirizzo politico come parametro alla cui stregua esercitare il controllo" -non condivisa, tuttavia, da chi scrive- "non se ne può che trarre una conclusione: se i contorni di quel parametro sono fissati, pressoché interamente, dal Governo, con il Parlamento in funzione sostanzialmente di ratifica, l'efficacia del controllo parlamentare ne risulterà, verosimilmente, diminuita rispetto alla ipotesi in cui le due Camere partecipino, con un ruolo più attivo, alla determinazione di quel parametro".

²⁸⁷ Distingue tra liberismo e ordoliberalismo traendo, tuttavia, conclusioni che chi scrive non condivide, R. DE CARIA, *Le libertà economiche nel vortice multilivello, tra fonti interne e fonti Ue: convivenza armonica o tensione irrisolta?*, in *DPCE online*, 2021, 1386, che (aderendo alla tesi di G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *federalismi.it*, 2018, 2 ss.) afferma "la costituzione economica europea appare (...) informata se mai ai canoni dell'ordoliberalismo tedesco, ma la distanza che occorre tracciare tra quest'ultimo e il liberismo consente di chiudere il cerchio, e ribadire la conclusione che, a ben vedere, l'Unione europea, tanto nell'impostazione fatta propria dai Trattati in materia economica, quanto nelle politiche da essa perseguite che da quella impostazione discendono direttamente, è profondamente distante dai principi di fondo del liberismo, quanto meno là dove esso venga inteso come sinonimo di (...) «fondamentalismo di mercato»".

²⁸⁸ Cfr., G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, ed. e-book, 19 ss.

²⁸⁹ Cfr., S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, *passim* e più di recente, dello stesso Autore, *Il buongoverno. L'età dei doveri*, Milano, 2020.

forma dell'ordoliberalismo perché la concorrenza, si sostiene, è “un frutto da coltivare, da perseguire, da difendere ed è per questo che il mercato ha bisogno dello Stato”²⁹⁰.

Altri Autori hanno fatto riferimento a un c.d. neo-statalismo per sostenere la necessità di ri-politicizzare lo Stato mediante un nuovo contratto sociale²⁹¹.

La mia sensazione, risalente²⁹², è che lo Stato non sia mai venuto a mancare, nonostante la storia del pensiero politico, filosofico e giuridico occidentale sia percorsa da una costante tensione che fa del problema della crisi dello Stato alternativamente il suo punto di partenza o di approdo²⁹³.

Anzi, lo Stato come ente giuridico sovrano a me sembra sempre più forte perché la crisi finanziaria che ha colpito il mercato mondiale e le guerre che si stanno combattendo da più parti (in nome della sicurezza nazionale e del mantenimento della pace globale), hanno evidenziato che la sovranità, lungi dall'essere un concetto ormai obsoleto, è tuttora, sempre più, il tratto caratteristico ed essenziale degli ordinamenti giuridici statuali contemporanei e che gli Stati sono, ora più di prima, gli unici veri titolari del potere decisionale²⁹⁴.

Ciò che è da denunciare, piuttosto, è la crisi di una determinata forma di Stato, lo Stato sociale che l'ordoliberalismo e la *sovranità militare* hanno relegato in un angolo, sterilizzando gli obiettivi redistributivi e di eguaglianza sostanziale.

In questo momento storico, tuttavia, vi è chi commenta gli attuali fenomeni giuridici ed economici osservando che lo Stato, dopo anni di una sorta di inerzia letargica, sembra oggi attivarsi continuamente e con maggior vigore rispetto al passato.

E apparentemente è proprio così, ma solo apparentemente perché la sua azione negli ultimi sessant'anni è stata primariamente orientata al raggiungimento dell'obiettivo ormai fondamentale di creare un libero mercato sempre più

²⁹⁰ Cfr., G. AMATO, *Bentornato Stato, ma, cit.*, 39.

²⁹¹ Cfr., A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2023, 269 ss.

²⁹² Mi permetto di rinviare a F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, 2016, 1 ss.

²⁹³ Sul punto la letteratura è alluvionale. Si vedano, *ex plurimis*, almeno Santi ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 5 ss. e dello stesso Autore *Oltre lo Stato*, in *Profusioni e discorsi accademici*, Modena, 1931, 93; L. DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello stato*, (1922), trad. it., Firenze, 1950, *passim*; N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino, 1985, 117 ss.; P.P. PORTINARO, *Lo Stato*, Bologna, 1999, 12 ss.; M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, N. MATTEUCCI, *Stato*, in *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1993, 78 ss. Sul concetto di *crisi* e sul tendenziale collegamento tra crisi dello Stato (o del sistema politico) e crisi economiche, si vedano, almeno, J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, 1977, 17 ss.; C. OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1977, 22 ss., nonché, ID., *Ingovernabilità e mutamento nella democrazia*, Bologna, 1982, *passim*; J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, 1975, 4 ss. Come afferma D. ZOLO, *La democrazia corporativa*, in L. FERRAJOLI, D. ZOLO, *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*, Milano, 1978, 67 ss., “il capitalismo maturo si presenta dunque come un sistema politico-economico che ha fatto della «crisi» un elemento intrasistemico, propriamente un oggetto di amministrazione. Nel quadro di un'economia capitalista politicizzata lo sviluppo si presenta dunque come una pratica costante di «amministrazione della crisi», come *crisismanagement*”. Insomma, a partire da quello che si suole denominare *capitalismo maturo* la crisi si presenta come un fenomeno permanente, che consente, in quanto tale, ai pubblici poteri, di sostituirsi al mercato”.

²⁹⁴ Mi sembra, comunque, che la prevalente dottrina abbia un'opinione contraria a quanto sostenuto in questa sede. Così, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 94 ss.; G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 2016, 6; G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1 ss.

concorrenziale, un obiettivo, quindi, che diverge radicalmente da quelli primigeni della Costituzione repubblicana²⁹⁵.

È chiaro, peraltro, che nell'attuale situazione geoeconomica e geopolitica è importante assicurare al Governo *in* Parlamento la disponibilità di meccanismi idonei a garantire la possibilità di decisioni in tempi certi.

Ma non è tanto un problema di capacità decisionale attraverso l'adozione di atti normativi, perché il Governo adotta propri atti normativi talvolta anche in maniera eccessiva aggirando (quando non propriamente violando) l'art. 70 Cost. in virtù del quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente da entrambe le Camere²⁹⁶.

La questione, pertanto, a mio avviso, riguarda un altro punto fondamentale e cioè la capacità del Governo di decidere e portare avanti il proprio indirizzo politico avendone la possibilità (ossia i poteri) e il tempo (ossia la stabilità) e tutto ciò sta avvenendo attraverso una trasformazione di fatto -non amo definirla materiale- della nostra forma di governo parlamentare, che ha portato l'organo della rappresentanza ad arretrare di fronte al ruolo che va assumendo il Governo sempre più protagonista.

25. La forma di governo parlamentare tradita

Il vero punto intorno al quale ruota tutto il ragionamento sin qui condotto è che la sovranità degli Stati e con essa le forme della rappresentanza politica stanno cedendo di fronte alle “decisioni di indirizzo politico-economico e finanziario complessivamente riguardate (...) Dietro ai dogmi della sostenibilità, a tutti i costi, delle finanze pubbliche (...) e dell'adozione di rigorosissime politiche di bilancio (...) sembra esservi in certi momenti anche una qualche resa dell'economia reale di fronte a meccanismi finanziari di mera speculazione”²⁹⁷.

Si è parlato e si continua a parlare della necessità di razionalizzare la nostra forma di governo parlamentare²⁹⁸, di adottare una revisione costituzionale in senso presidenziale, semipresidenziale, neoparlamentare introducendo il premierato e così via²⁹⁹, con l'obiettivo di attribuire all'Esecutivo un maggiore potere, una sua

²⁹⁵ Cfr., O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario*, cit., 98-99, che aggiunge “A prima vista sembra che il pensiero ordoliberal affermi il primato del politico sull'economico, specialmente quando evoca una visione decisionistica della costituzione economica come ordine giuridico-istituzionale stabilito dalla volontà politica. Però va osservato che, prima ancora, l'*Ordnungstheorie*, con la sua enfasi sulla «concorrenza perfetta» (condivisa col pensiero economico neoclassico e marginalista), postula un primato della scienza economica sul politico e quindi dell'economia politica sulla politica economica” (ivi, 102). Tutto questo, come segnalato dalla migliore dottrina, porta a una spoliticizzazione del mercato servente alla causa dell'ordoliberalismo. Così, A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, Roma-Bari, 2021, IX.

²⁹⁶ *Supra*, par. 22, nt. 265.

²⁹⁷ Cfr., G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, pp. 89-90.

²⁹⁸ Sulla c.d. razionalizzazione della forma di governo parlamentare, tra i moltissimi, si vedano almeno i classici R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, 1934, *passim*; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo razionalizzato*, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, 2009, 203 ss.; H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982, 4 ss.; O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in O. DUHAMEL-Y. MÉNY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, 694 ss.

²⁹⁹ In dottrina, sull'attuale dibattito sulle riforme, *ex plurimis*, si vedano: A.M. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*; E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*; G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una*

riconosciuta e accresciuta *dignità istituzionale* che consenta al nostro Paese di avere un ruolo significativo nel consesso europeo e mondiale, puntando a soddisfare l'esigenza di stabilità e dunque di governabilità, poco importa se a scapito del Legislativo e dei principi fondanti della Carta repubblicana, della sovranità popolare, della centralità del Parlamento e del fondamentale principio di rappresentanza³⁰⁰.

Un dibattito pluriennale portato avanti dalle forze politiche di tutto l'arco parlamentare. Eppure, nonostante le difficoltà che hanno reso talvolta difficile il funzionamento delle Istituzioni democratiche non sembra che, allo stato attuale, sia possibile intravedere una degenerazione del parlamentarismo tale da aver impedito al Governo di governare o da aver paralizzato il funzionamento delle predette Istituzioni, tale, insomma, da richiederne una razionalizzazione così radicale³⁰¹.

Perché se degenerazione si è avuta, se davvero è plausibile parlare di "degenerazione del parlamentarismo", ritengo più congruo fare riferimento al continuo e inarrestabile svuotamento dei poteri del Parlamento, che soffre di una considerevole diminuzione della propria capacità decisionale e non è più in grado di porre in essere l'attività di indirizzo e controllo sull'operato del Governo specie in ambito economico-finanziario.

Da un certo punto di vista, insomma, come detto, all'interno del nostro ordinamento giuridico il Governo ha preso il sopravvento sul Parlamento e i suoi poteri si sono rafforzati e non ridotti rispetto all'originario disegno costituzionale incidendo significativamente su quella che a me ormai sembra una forma di governo parlamentare "tradita" nelle sue componenti essenziali.

Se razionalizzare la nostra forma di governo vuol dire modificare la Costituzione per garantire al Governo maggiore stabilità e governabilità ebbene credo che per ciò che riguarda la stabilità potrebbe essere sufficiente limitarsi a modificare l'attuale pessima legge elettorale; mentre per ciò che riguarda la governabilità si potrebbe pensare a una

riforma possibile; F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*; M. D'AMICO, *Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive*; G. DE MINICO, *Parliamo del "come"*; G. DE VERGOTTINI, *Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari*; T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*; S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*; A. STERPA, *Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo*; C. PINELLI, *Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori*; I.A. NICOTRA, *Per un governo di legislatura*; M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*; N. LUPO, *Revisioni costituzionali 'puntuali' e 'a tappe' della forma di governo. Perché no?*; S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, tutti in A.M. POGGI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, sul sito *federalismi.it*, 2023.

³⁰⁰ Sul punto, se si vuole, F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*, in A.M. POGGI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., 2023, 2 ss., nonché il bel saggio di S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2023, 293 ss., che conclude con un'affermazione condivisibilissima e cioè che "non si vuol dire che non possano ritenersi pensabili o opportuni anche interventi di revisione costituzionale. Ma essi dovranno rivolgersi, non alla dissoluzione, bensì alla razionalizzazione della forma di governo nei suoi caratteri originari e nel suo consolidato storico" (*ivi*, 322).

³⁰¹ Cfr., R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, 3, che sottolinea come si assista da anni a quelle alterazioni "negli equilibri della forma di Governo, a fronte delle quali, paradossalmente, si continua ad invocare una riforma costituzionale che proceda a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo a fronte di una posizione del Parlamento oramai di totale irrilevanza nelle dinamiche politiche". In generale, magistralmente, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, *passim*.

revisione costituzionale che si limiti a introdurre la sfiducia costruttiva sulla scia dei modelli tedesco o spagnolo, una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, dunque, non una sua radicale modifica.

Questo, come estrema *ratio*, perché -come più volte sottolineato-, a mio avviso, l'obiettivo della governabilità è già stato raggiunto grazie alla *centralità del Governo che ha sostituito quella del Parlamento* ottenuta al grido di "ce lo chiede l'Europa".

Una governabilità che a ben guardare potremmo descrivere come figlia di una sorta di *effetto Fata Morgana* visto che, come detto, il Governo *appare* più forte per l'uso costante di proprie fonti normative e della questione di fiducia che lo rendono *formalmente* capace di determinare autonomamente ed efficacemente la propria azione, ma che in realtà gode di ridottissimi spazi di autonomia, limitandosi a dare attuazione a quanto deciso (anzi, *imposto*, come scrive la Consulta) dall'Unione europea.

Resta il fatto che è proprio l'ordinamento sovranazionale che incidendo sulle modalità di attuazione dell'indirizzo politico economico ha dato il "la" a questo cambiamento distorcendo, tanto da renderla pressoché irriconoscibile, la nostra forma di governo parlamentare; ma ciò che è davvero rilevante è che tutto ciò sia accaduto *de facto* e senza alcuna scelta consapevole del popolo che è e rimane sovrano.

A questo punto, però, non può che sorgere una domanda e cioè: quand'anche si revisionasse la Costituzione e si decidesse di adottare una forma di governo diversa da quella parlamentare nel nome della stabilità e della governabilità, una nuova forma di governo presidenziale, semipresidenziale o quale che sia, cambierebbe il nostro rapporto con l'Unione europea? Il cammino eurounitario del nostro Paese assumerebbe una connotazione diversa dall'attuale? Saremmo liberi dalla schiavitù dello *spread* e del debito? Le nostre Istituzioni si riapproprierebbero delle decisioni fondamentali in materia di indirizzo politico economico? Si allenterebbe la morsa del vincolo esterno?

La risposta è ovvia e banale ed è no.

È no perché l'ordinamento europeo prevarrebbe sempre e comunque su quello statale, le sue norme seguirebbero ad essere applicate al posto di quelle interne con esse contrastanti e i suoi obiettivi continuerebbero a imporsi su quelli proclamati nella Costituzione. Questa è la situazione e non cambierà (anzi, forse, peggiorerà) a meno che non si decida, una volta per tutte, di modificare radicalmente la struttura complessiva dell'Unione a seguito di una manifestazione di volontà dei popoli degli Stati membri espressa in seno ad un'Assemblea costituente europea democraticamente eletta³⁰².

Si tratta di un aspetto sul quale sarebbe necessaria una profonda riflessione perché la democrazia è una cosa seria: possono volerci secoli per conquistarla e pochi attimi per perderla ed è per questo che dovrebbe essere difesa ogni giorno con intelligenza e caparbietà dalle effimere e perigliose chimere tecnocratiche e demagogiche da qualunque parte esse provengano perché "all'inizio del ventunesimo secolo non possiamo più avere dubbi: la democrazia o è rappresentativa o non è"³⁰³.

³⁰² Allo stato, *rebus sic stantibus*, nulla lascia presupporre che questa situazione possa cambiare, neanche la teoria dei controlimiti e dei principi e diritti da essa assertivamente difesi, ma ormai gravemente compromessi.

³⁰³ Così, G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *costituzionalismo.it*, 2008, 4 del *paper*.