

## La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale\*

Luca Bartolucci

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sostenibilità nel costituzionalismo e il debito pubblico. – 3. Il percorso giuridico della sostenibilità del debito nella Costituzione “composita” europea. – 4. Il “cattivo uso” del debito e il suo collidere con il principio della sostenibilità. – 5. La pandemia e il debito pubblico. – 6. Il ruolo centrale della Bce nelle due crisi. – 7. Brevi riflessioni conclusive: il successo del Pnrr italiano come cruciale bivio euro-nazionale.

### 1. Introduzione

Dal punto di vista giuridico, la sostenibilità del debito pubblico può considerarsi una c.d. “*fiscal rules*”<sup>1</sup>, cioè un vincolo alla politica fiscale. Il principio di sostenibilità del debito pubblico, in particolare, è entrato nella Costituzione italiana attraverso la legge cost. n. 1 del 2012, che non può leggersi senza prendere in considerazione l’intreccio tra piano sovranazionale e nazionale e, in particolare, tra Costituzioni nazionali e Trattati Ue.

Ripercorrere il cammino di tale concetto, implicitamente comparso a Maastricht e che è stato variamente declinato nel tempo, con cadute, risalite e frequenti variazioni sul tema, è impresa che si può tentare anche per comprendere la direzione verso la quale tende l’Unione europea nel suo complesso. Soprattutto l’Unione economica e monetaria, infatti, è stata costruita come una c.d. “anatra zoppa” e solo due crisi di proporzioni bibliche<sup>2</sup>, a distanza di pochi anni l’una dall’altra, sono riuscite a innestare per la prima volta un cambiamento

---

\* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> Cfr. G. Gerapetritis, *New Economic Constitutionalism in Europe*, Oxford, 2019, spec. p. IX.

<sup>2</sup> Così M. Draghi, [We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly](#), in *Financial Times*, 25 marzo 2019.

di rotta, che non può dirsi ancora definitivo, ma che rappresenta un importante segnale della direzione intrapresa<sup>3</sup>.

Dal punto di vista nazionale, la sostenibilità del debito pubblico è, dal 2012, un principio costituzionale, col suo inserimento negli artt. 97 e 81 Cost, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012. Si tratta di un principio gravido di conseguenze, sul piano teorico e pratico, che non solo si deve ritenere collegato all'Ue e alle decisioni di finanza pubblica, ma che mira, allo stesso tempo, ad allungare lo sguardo della Costituzione. Il principio di sostenibilità, infatti, ha una lunga storia, che parte dalla filosofia e, passando per il diritto internazionale, giunge al costituzionalismo. Si tratta di un principio che pone al suo orizzonte e come scopo un carattere di prudenza, utile non solo a tutelare le generazioni presenti, ma anche quelle future. Anche su questo versante, quella del 2012 è una riforma che, presa sulla base di situazioni contingenti e limitata alla finanza pubblica, precorre i tempi costituzionali. Qualche anno dopo, infatti, con la legge cost. n. 1 del 2022, le "future generazioni" hanno fatto il loro ingresso "esplicito" in Costituzione, mostrando come la riforma del 2012 fosse solo un "antipasto" di una tendenza di lungo periodo che vede nella responsabilità intergenerazionale uno dei caratteri emergenti del costituzionalismo contemporaneo<sup>4</sup>.

Nel presente contributo, si tenterà di ricostruire il percorso del principio di sostenibilità del debito pubblico. Per far questo, si deve necessariamente partire dal Trattato di Maastricht e ripercorrere le varie tappe che hanno portato, nel 2012, alla riforma costituzionale di cui si è detto poc'anzi. Risulta centrale, per comprendere appieno gli sviluppi successivi, indagare anche il periodo "tra le due crisi", cioè quegli anni, dal 2013 al 2020, nei quali la nuova *governance* economica

---

<sup>3</sup> S. Cafaro, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in *AISDUE*, IV, 2022, p. 275 ss. Infatti, anche «se il pacchetto denominato *Next Generation EU* vuole essere uno strumento temporaneo di risanamento dettato dall'emergenza, l'emissione di obbligazioni europee e la loro scadenza (fino a 30 anni come quelle che finanziano il meccanismo Sure) estende l'effetto della decisione ben oltre l'emergenza» (p. 296-297).

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, p. 15 ss.; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, p. 127 ss. Sia consentito anche un rinvio a L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2021.

dell'Ue e la nuova disciplina costituzionale hanno convissuto e hanno subito un processo di trasformazione a norme invariate. Solo così è possibile, infatti, capire la reazione dell'Unione europea alla pandemia da Covid-19 e quell'*hamiltonian moment in nuce*, parziale e di natura temporanea, che ha portato per la prima volta alla creazione di un debito comune tra gli Stati membri dell'Ue.

Non si può tuttavia intraprendere questa via senza, preventivamente, dare una definizione di sostenibilità del debito pubblico, scomponendo l'espressione in "sostenibilità" e "debito pubblico".

## 2. La sostenibilità nel costituzionalismo e il debito pubblico

La definizione di sostenibilità generalmente accettata è quella per cui è sostenibile ciò che soddisfa i bisogni del presente, senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri. Tale definizione deriva dal rapporto "*Our Common Future*" della Commissione Brundtland, che riferendosi allo sviluppo sostenibile lo ha definito come «*the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*»<sup>5</sup>.

Il principio di sostenibilità ha avuto un lungo percorso, e ha faticato non poco ad affermarsi sulla scena giuridica e su quella costituzionale. Nato in prospettiva filosofica, è stato dapprima preso in considerazione in una lunga serie di documenti internazionali, per poi fare il suo ingresso nel costituzionalismo<sup>6</sup>.

Lo spostamento dal diritto internazionale a quello costituzionale costituisce un fattore rilevante poiché, da un lato, vi è la limitata forza giuridica vincolante del diritto internazionale che si traduce spesso in strumenti di *soft law* e incontra comunque problemi

---

<sup>5</sup> Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, (c.d. "Brundtland Commission"), 1987, par. 27, allegato al documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, *Development and International Cooperation: Environment*, 2 Agosto 1987, p. 8.

<sup>6</sup> Una ricerca svolta sul testo delle Costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite ha mostrato che 54 di esse hanno al loro interno il termine "sostenibilità" o l'aggettivo "sostenibile": cfr. T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, p. 70 ss.

di effettività<sup>7</sup> e, dall'altro lato, le clausole sulla sostenibilità inserite nelle Costituzioni permettono di imporre ai decisori politici di fare scelte che "proteggano" anche le generazioni future.

Peraltro, l'attenzione al futuro delle Costituzioni si può spiegare anche in virtù di un loro desiderio di sopravvivenza. Come ha scritto Kirchheimer «ogni Costituzione porta in sé per natura una superba pretesa, per la quale essa si differenzia dalle altre disposizioni del potere statale: la pretesa della durata»<sup>8</sup>.

È la stessa tecnica giuridica costituzionale a dimostrare come il collegamento tra passato, presente e futuro sia una delle funzioni delle Costituzioni: infatti, «la fissazione di determinati principi in clausole c.d. di eternità, le norme sulla revisione costituzionale, [...] il riferimento ad un futuro felice [...] le norme di programmazione e gli stessi preamboli sono esempi concreti del modo in cui i testi costituzionali si rapportano al passato e al futuro»<sup>9</sup>.

Da un lato, attraverso la rigidità costituzionale, si mira anche a «dar voce ai senza voce»<sup>10</sup>: infatti, la democrazia elettorale è per sua natura propensa a adottare decisioni che facciano conquistare alle élites politiche il consenso a breve termine degli attuali elettori, «senza tener in conto gli interessi di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale»<sup>11</sup>.

Dall'altro lato, però, le Costituzioni mirano anche a vincolare le generazioni future. È, questo, un argomento del costituzionalismo

---

<sup>7</sup> T. Groppi, *op. cit.*, p. 48. Cfr. M. Montini, *Revising International Environmental Law Through The Paradigm of Ecological Sustainability*, in F. Lenzerini - A. Vrdoljak (a cura di), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives in Human Rights, Culture and Nature*, Oxford, 2014, p. 272 ss.

<sup>8</sup> O. Kirchheimer, *Das Problem der Verfassung* (1929), trad. it. *Il Problema della Costituzione*, in Id. (cura di), *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, p. 33. Per M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, p. 1, le Costituzioni aspirano «all'eternità ordinamentale».

<sup>9</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 121.

<sup>10</sup> T. Groppi, *op. cit.*, p. 51. Sul punto cfr. anche J. Tremmel, *Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or fixed?*, in *Intergenerational Justice Review*, 1, 2017, p. 4 ss. e K. Chatziathanasiou, *Constitutions as Chains? On the Intergenerational Challenges of Constitution-Making*, in *Intergenerational Justice Review*, 1, 2017, p. 32 ss.

<sup>11</sup> T. Groppi, *op. cit.*, p. 51.

Luca Bartolucci

*La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*

moderno che si sviluppa fin da alcuni celebri dibattiti settecenteschi<sup>12</sup>. In tal senso, le Costituzioni rigide prevedono un procedimento aggravato attraverso il quale operare una revisione. Tale procedimento consente di modificare il testo costituzionale, «eliminando la radicale alternativa tra il rigetto in blocco di una Costituzione e il suo progressivo allontanamento dalla realtà della vita costituzionale»<sup>13</sup>. Si tratta di uno dei temi fondamentali del costituzionalismo: la ricerca di un equilibrio tra il cambiamento e la conservazione<sup>14</sup>.

Così, l'inserimento nelle Costituzioni di “clausole sul futuro” può essere letto come un tentativo di ricercare tale equilibrio, senza sacrificare troppo gli interessi futuri e, in tal modo, tentando di far sopravvivere la Costituzione allo scorrere del tempo.

Allo stesso tempo, la responsabilità intragenerazionale è anche un presupposto di quella intergenerazionale<sup>15</sup>. Orientare le decisioni al futuro non solo serve a tutelare gli interessi delle generazioni future, ma anche a proteggere gli interessi delle generazioni attuali nel lungo

---

<sup>12</sup> Le Costituzioni rivoluzionarie del Settecento sono documenti scritti e il loro nucleo essenziale è contenuto nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, in base al quale «[o]gni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha Costituzione». Le norme sui poteri e la separazione di questi ultimi, in particolare, sono gli strumenti attraverso i quali sono garantiti i diritti. Vedi J. Bryce, *Flexible and Rigid Constitution* (1901), trad. it. *Costituzioni rigide e flessibili*, Milano, 1998.

<sup>13</sup> Ivi, p. 17.

<sup>14</sup> Cfr. S.M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972. Al contrario, le Carte costituzionali concesse, essendo state concepite per durare per sempre, non contenevano al loro interno formule per la revisione e questo alla fine operò contro di loro. Infatti, mentre una Costituzione immutabile «o sta o cade di fronte alle tensioni sociali e ai mutati equilibri politici, una Costituzione rigida che sia modificabile [...] ben può recepire, nelle dovute forme, le nuove domande politiche». Così A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, 1995, p. 11. Sul punto cfr. anche Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002; M.P. Viviani Schlein, *Rigidità costituzionale. Limiti e variazioni*, Torino, 1997. Tuttavia, le Costituzioni ottriate, sebbene sprovviste di formule di revisione costituzionale e, quindi, modificabili solo con un nuovo intervento regio, ben presto evolvono nel senso della flessibilità, cioè nella possibilità di essere derogate con legge.

<sup>15</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 39.

periodo, permettendo di sviluppare la risposta preventiva a un problema e non soltanto quando esso emerge in modo brutale<sup>16</sup>.

La sostenibilità, in particolare, è un concetto che coniuga le interazioni tra aspetti economici, sociali e ambientali, tentando di tenere insieme la crescita economica, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente. Lo sviluppo sostenibile è stato teorizzato a partire dal sovraffollamento del pianeta, che ha portato ad una economia su scala mondiale dalle dimensioni enormi, che cresce velocemente, è estremamente sbilanciata dal punto di vista della distribuzione del reddito e rappresenta una notevole minaccia per l'ambiente<sup>17</sup>.

Le Costituzioni hanno avuto in genere clausole riguardanti la sostenibilità ambientale, ma, soprattutto dal 2010, si sono diffuse clausole di sostenibilità economico-finanziaria. Un ruolo centrale nell'emersione a livello costituzionale del principio di sostenibilità – soprattutto di bilancio – è stato giocato dalla crisi economico-finanziaria e dall'Unione europea<sup>18</sup>, tanto che si è anche parlato di una

---

<sup>16</sup> S. Caney, *Political Short-Termism*, in *Academic Foresights*, 16, 2016. Si pensi, ad esempio, alla prevenzione delle catastrofi naturali: è meglio investire in prevenzione contro le catastrofi poiché non solo in questo modo si fornisce una migliore protezione della vita, delle proprietà, degli edifici e delle attività delle persone, ma lo si fa anche ad un costo inferiore. Cfr., ad esempio, A. Healy - N. Malhotra, *Myopic Voters and Natural Disaster Policy*, in *American Political Science Review*, 3, 2009, p. 387 ss., che hanno dimostrato come nel caso dell'uragano Katrina i cittadini hanno finito per pagare quindici volte di più in lavori post-disastro di quanto sarebbe costato prevenire. Molto spesso, peraltro, non solo non si tiene in considerazione la dimensione futura nel procedimento legislativo, ma ci sono carenze anche nel considerare alcuni aspetti e interessi del presente ugualmente toccati dalle regole.

<sup>17</sup> Lo sviluppo sostenibile, in quanto ricerca intellettuale, tenta pertanto «di capire il senso delle interazioni fra tre sistemi complessi: economia mondiale, società globale e ambiente fisico terrestre» (J.D. Sachs, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 3). Per una critica del concetto di “sviluppo sostenibile” cfr., almeno, S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, Milano, 2007, secondo il quale lo “sviluppo sostenibile” è un vero e proprio ossimoro, se non peggio, poiché rappresenta un vero e proprio inganno per salvare la crescita.

<sup>18</sup> Sull'impatto che le misure adottate in risposta alla crisi economica-finanziaria hanno avuto sui sistemi costituzionali nazionali, cfr., almeno: G. Cerrina Ferioni - G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; R. Bifulco - O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013; X. Contiades (a cura di),

nuova era del costituzionalismo, che cambia per molti aspetti il paradigma costituzionale pre-crisi<sup>19</sup>.

Con la crisi del 2008 la priorità dell'Unione europea – e in particolar modo dell'Unione economica e monetaria – è divenuta quella di assicurare la sostenibilità economico-finanziaria. Tuttavia, già precedentemente alla crisi, al Trattato di Maastricht fu affidato il compito di costruire l'Unione economica e monetaria promuovendo per gli Stati «condizioni finanziarie e di bilancio sane ed equilibrate».

Si sono diffuse sempre più, anche fuori dall'Unione europea, le c.d. *fiscal rules*, cioè clausole che riguardano limitazioni al deficit o al debito pubblico. Non è chiaro, tuttavia, se la sostenibilità finanziaria sia causata da tali regole o viceversa: se, cioè, l'esistenza di una regola sia solo un sintomo di un clima politico che, comunque, si preoccupa della sostenibilità finanziaria. In generale, nel giudizio sulle *fiscal rules* «non emerge un nesso di causalità robusto e consolidato tra le regole e i risultati raggiunti»<sup>20</sup>, poiché le definizioni date alle diverse regole, la loro applicazione concreta, le procedure, la loro rigidità e severità, la loro estensione, la struttura delle sanzioni, gli spazi esistenti per i possibili strumenti di aggiramento di queste regole, sono variabili cruciali.

Le *fiscal rules*, invece, sono spesso definite come vincoli permanenti (soprattutto costituzionali) sulla politica fiscale, espressi in termini di indicatore riepilogativo dell'andamento fiscale, come il deficit di bilancio o il debito. Quest'ultimo, in particolare, è «lo *stock* che lega passato, presente e futuro dei singoli, delle famiglie, delle imprese, dei sistemi economici»<sup>21</sup>. Come è noto, il debito pubblico è la somma dei disavanzi che lo Stato ha registrato nel suo bilancio.

In generale, la sostenibilità del debito pubblico può essere definita come la compatibilità del debito (in termini di ammontare, natura e composizione) con le capacità di rimborso dello Stato che lo ha emesso. La sostenibilità del debito pubblico è influenzata, tuttavia, da una serie di fattori: si può dire che alcuni di questi riguardano il

---

*Constitutions in the global financial crisis: a comparative analysis*, Farnham, 2013.

<sup>19</sup> G. Gerapetritis, *op. cit.*, spec. p. IX.

<sup>20</sup> M. Marè - M. Sarcinelli, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, p. 27.

<sup>21</sup> M. Degni - P. De Ioanna, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, 2012, p. 7.

debito in sé, come, ad esempio, il suo ammontare e la sua composizione. Si tratta quindi di fattori, per così dire, “endogeni” al debito stesso. Una seconda serie di fattori riguarda invece caratteristiche “esogene” al debito, come la fiducia che i mercati ripongono in uno Stato, nel suo Governo e nella sua politica economica. Altro fattore esogeno è la politica monetaria di uno Stato (o di un’unione monetaria, come nel caso europeo): anch’essa un fattore che influenza in modo decisivo la sostenibilità dei debiti pubblici.

Il debito pubblico, già definito da Napoleone “immorale e funesto”<sup>22</sup>, è stato storicamente uno strumento nelle mani del Sovrano, che si intrecciava alla sua storia personale e veniva impiegato in casi di calamità e per finanziare campagne militari<sup>23</sup>. Non solo: si tratta storicamente di uno strumento che si pone alla base della nascita di Stati e federazioni, come testimonia l’esperienza statunitense. Qui, il confronto tra Jefferson, Madison e Hamilton aveva riguardato l’opportunità di votare l’*assumption* o il ripudio (*repudiation*) del debito contratto per il finanziamento della guerra di indipendenza<sup>24</sup>. Dopo la proclamazione di indipendenza e per fronteggiare una crisi del debito, nel 1789 fu adottato il *Tariff Act* (o *Hamilton Act*) col quale si introdusse la prima forma di raccolta federale di risorse tributarie. Si incrementarono così le risorse del bilancio federale, consentendo di svolgere politiche di perequazione verticale, segnando un passaggio decisivo verso l’unione politica<sup>25</sup>. Nel 1790 il Congresso ratifica le

---

<sup>22</sup> Tra gli “oppositori”, si possono annoverare anche: C. de Montesquieu (*Lo spirito delle leggi* (1748), Torino, 1996), Adam Smith e David Ricardo. Cfr. V. Ferraris, *Le leggi sul debito pubblico italiano*, Torino, 1886.

<sup>23</sup> Hume e Montesquieu hanno mosso una critica politica al ricorso al debito pubblico: cfr. A. Hirschmann, *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before his Triumph* (1977), trad. it. *Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo*, Milano, 2011. Marx, invece, ha visto nel debito pubblico una delle componenti fondamentali del sistema capitalistico: K. Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie* (1872), trad. it. *Il Capitale. Critica dell’economia politica*, III ed., Roma, 1970. Sul punto, cfr. E. Stimilli, *Il debito del vivente. Ascesi e capitalismo*, Macerata, 2011, spec. p. 219 ss.

<sup>24</sup> Sulla vicenda, cfr. P.M. Garber, *Alexander Hamilton’s Market-Based Debt Reduction Plan*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1991, p. 79 ss.

<sup>25</sup> L. Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in Id. (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema*



scelte di Hamilton e convertè il debito sovrano in obbligazioni perpetue e, in questo modo, la federazione nasce in cambio della creazione del debito pubblico americano<sup>26</sup>. Fu il c.d. “*Hamilton moment*”: quando si trasformò il debito dei singoli Stati della confederazione in debito pubblico del Governo federale<sup>27</sup>. Hamilton consolidò in un unico debito pubblico federale i debiti accumulati, per finanziare la guerra, sia dal Governo degli Stati Uniti ai tempi della Confederazione, sia dai singoli Stati.

Oltre al suo ruolo nella forma di Stato, la sostenibilità del debito pubblico è un principio che prevede che i comportamenti, le azioni, le prassi, le fonti normative, le decisioni e l’andamento del debito che consegue a tutti questi elementi rendano il debito pubblico uno “strumento” della vita di uno Stato che riesca a soddisfare i bisogni del presente, senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri.

D’altro canto, tale interpretazione sembra essere avallata dalla giurisprudenza costituzionale sia tedesca sia, soprattutto, italiana. Sempre più spesso, infatti, le generazioni future sono citate in sentenze delle Corti costituzionali, che si appoggiano proprio alle clausole sulla sostenibilità. Si pensi, in particolare, al caso italiano: non solo un ossequio al principio dello sviluppo sostenibile trova «ampio ed articolato svolgimento nell’uso ormai ‘routinario’ da parte dei giudici della Consulta della tecnica del bilanciamento degli interessi»<sup>28</sup>, ma anche nei temi economici e di finanza pubblica la Corte costituzionale richiama sempre più spesso le generazioni future<sup>29</sup>.

---

*giuridico europeo*, Bologna, 2016, p. 25 e G. Scaccia, *L’equilibrio di bilancio fra costituzione e vincoli europei*, in *Oss. sulle fonti*, 2, 2013, p. 4.

<sup>26</sup> J. Attali, *Come finirà? L’ultima chance del debito pubblico*, Roma, 2010, p. 54.

<sup>27</sup> Cfr. F. Saitto, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell’esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2013, p. 641 ss.

<sup>28</sup> D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 4. Sul punto cfr. anche D. Porena, *La protezione dell’Ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Torino, 2009, p. 110 laddove si rileva come i valori ambientali, cui sono correlati gli interessi delle generazioni future, richiedono un attento bilanciamento, capace di non soffocarne le esigenze, con le ragioni dello sviluppo economico e con i prevalenti interessi, in esso riscontrabili, delle generazioni presenti.

<sup>29</sup> Già nella sentenza n. 88 del 2014, la Corte aveva iniziato a considerare i principi sottesi alla riforma costituzionale del 2012 e aveva chiarito che il principio della sostenibilità del debito pubblico implichi «una responsabilità che, in attuazione

Anche il *Bundesverfassungsgericht* da tempo ha iniziato ad utilizzare le generazioni future come argomento nelle sue pronunce. A proposito dei vincoli di bilancio previsti sia dalla Costituzione sia dall'Unione europea, il Tribunale Costituzionale federale tedesco ha affermato che «il fatto stesso che i Parlamenti si autovincolino [...] può essere necessario nell'interesse di una conservazione a lungo termine della capacità di determinazione democratica. [...] Se è vero che un vincolo di questo genere può anche limitare i margini di manovra nel presente, allo stesso tempo può essere funzionale alla loro preservazione per il futuro»<sup>30</sup>. Inoltre, un debito troppo alto non solo limita fortemente l'azione del Parlamento, a causa dell'onere degli interessi, ma danneggia le generazioni future, che perderebbero così la possibilità di vivere secondo le proprie idee<sup>31</sup>.

### 3. Il percorso giuridico della sostenibilità del debito nella Costituzione “composita” europea

di quelli fondanti di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, *ivi* compresi quelli delle generazioni future». Deve poi essere ricordata la sentenza n. 18 del 2019: con questa si stabilisce che gli enti locali con bilanci deficitari e in pre-dissesto non possono utilizzare l'indebitamento per decenni e per finanziare spesa corrente, posto anche che l'art. 119, sesto comma, Cost. riserva l'indebitamento al finanziamento delle sole spese di investimento. È evidente, infatti, secondo la Corte, come con questo mezzo non solo si violi l'equilibrio di bilancio, ma anche il principio di rappresentanza democratica e quello di equità intergenerazionale: infatti, tale mezzo è usato dai rappresentanti politici degli enti locali per rimandare le conseguenze finanziarie dei comportamenti tenuti, violando in tal modo il principio di rappresentanza democratica e quello di equità intergenerazionale. Infatti, spalmare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in un trentennio scarica sulle generazioni future gli errori di bilancio commessi da quelle presenti, senza allo stesso tempo trasferire loro un bene finanziato da un investimento. Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, cfr. A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 216 ss.; nonché G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1 aprile 2019. Da ultimo, cfr. Cost., 19 maggio 2020, n. 115, *Cons in dir.* 7, 7. 1 e 8.

<sup>30</sup> BVerfG 2 BvR 1390/12. Cfr., inoltre, *Bverfg.*, 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12. Sulla giurisprudenza riguardante le generazioni future del *Bundesverfassungsgericht* cfr. F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, p. 211 ss.

<sup>31</sup> Decisione del *Bundesverfassungsgericht* 7 luglio 2007, par. 134.

Le *fiscal rules* attualmente vigenti in Italia si basano sull'intreccio tra norme che possono rintracciarsi sia nei Trattati europei sia nelle Costituzioni nazionali, che formano, insieme, la c.d. «Costituzione 'composita' europea»<sup>32</sup>. Da una parte, infatti, i Trattati europei sono influenzati dagli Stati, mentre, dall'altra, gli ordinamenti nazionali «si europeizzano in quanto interiorizzano i principi base dell'Unione, che, da fattori esterni di uniformità dei diversi sistemi nazionali, diventano fattori dinamici interni di questi stessi ordinamenti, spesso sollecitandoli alla trasformazione»<sup>33</sup>.

Da una parte, sono i Trattati europei che fanno espresso riferimento alle tradizioni costituzionali comuni e all'identità costituzionale di ciascuno Stato membro<sup>34</sup> (rispettivamente, art. 6, par. 3, e art. 4, par. 2, TUE). Dall'altra parte, le Costituzioni nazionali contengono clausole europee<sup>35</sup> la cui interpretazione è rimessa alle Corti costituzionali di ciascuno Stato membro<sup>36</sup>. Oltre l'art. 11 Cost.<sup>37</sup>,

<sup>32</sup> Sulla teoria del *composite constitutional order*, cfr. L. Besselink, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007; Id., *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in N. Lupo - C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016, p. 23 ss.

<sup>33</sup> Così G. Rizzoni, *Parlamento e Unione europea: 1998-2008 e oltre*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008, p. 369. Tutto questo ha determinato «profonde trasformazioni dei sistemi istituzionali [...] acceleratesi vistosamente negli ultimi venti anni». Così N. Lupo, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sovranazionale*, in *Rass. parl.*, 1, 2012, p. 70.

<sup>34</sup> A. Von Bogdandy - S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, p. 1417 ss.

<sup>35</sup> Cfr. M. Claes, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. Cost.*, 2, 2005, p. 283 ss.

<sup>36</sup> Per quanto riguarda l'Italia, come è noto, si tratta dell'art. 11 Cost. e dell'art. 117, primo comma, così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Sull'art. 11 Cost. cfr. G.L. Tosato, *L'articolo 11 della Costituzione e il diritto dell'Unione europea*, in N. Ronzitti (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, 2013, p. 69 ss.; M. Cartabia - L. Chieffi, *Commento all'art. 11*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 263 ss.

<sup>37</sup> A differenza di altri Stati che hanno provveduto alla ratifica dei Trattati europei con leggi costituzionali e alle conseguenti modifiche del testo costituzionale, l'Italia ha invece sempre utilizzato l'art. 11 Cost. Per una rassegna dei più importanti strumenti normativi utilizzati: M. Cartabia - J. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000. In assenza di uno specifico «ancoraggio costituzionale» (S. Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione*

si può ritenere che – alla luce della riforma della *governance* economica europea – anche gli artt. 81 e 97 e 119 Cost. siano clausole europee, da una parte perché limitano la discrezionalità nelle scelte di bilancio in linea con quanto stabilito nelle fonti europee, dall’altro poiché sono disposizioni che mettono in collegamento l’ordinamento italiano con quello sovranazionale<sup>38</sup>.

L’inizio di tale percorso si può rintracciare nel Trattato di Maastricht, quando, nella seconda fase della creazione dell’Unione

---

*europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un’analisi delle fonti del diritto nell’ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008, p. 115) la Corte costituzionale fece proprio dell’art. 11 Cost. lo strumento privilegiato su cui sorreggere la partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea. Dall’art. 11 Cost. e dalla sua interpretazione evolutiva, iniziò quello che venne definito «il cammino comunitario della Corte» costituzionale (espressione utilizzata in P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2406 ss.), trovando man mano la via per legittimare la Comunità europea prima e l’Unione europea poi nell’ambito dell’ordinamento costituzionale italiano e facendo sì che in qualche modo il Parlamento italiano fosse sollevato «dalla necessità di ricorrere all’esercizio del potere di revisione» (Corte cost., 27 dicembre 1973, n. 183; c.d. “sentenza Frontini”).

<sup>38</sup> Come è stato sottolineato «vi sono – oltre all’art. 11 delle origini, che è stato per lungo tempo la norma fondamentale di apertura alla sopranazionalità – almeno altre quattro nuove disposizioni chiave che creano come una rete di protezione (oltre che di collegamento) con l’ordinamento giuridico e finanziario dell’Unione. Ogni trasgressione di queste norme non è perciò solo un ‘no’ all’Europa – come si sente corrvamente dire – ma anche e soprattutto una violazione della Costituzione nazionale, fatalmente destinata al giudizio e alla sanzione della Corte costituzionale. Quali sono queste giunture testuali fra la Costituzione italiana e l’ordinamento europeo, questa trama euro-nazionale che vertebrata la nostra Costituzione? Vi è – innanzitutto – l’art. 117, 1 [...] Vi è poi l’art. 81 che – in coerenza a quanto disposto dall’art. 3, 2 del c.d. *fiscal compact* – obbliga al pareggio di bilancio (pur tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli al ciclo economico) per cui il ricorso al debito deve essere autorizzato dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Vi è ancora l’art. 97 che impone alle pubbliche amministrazioni la coerenza con l’ordinamento dell’Unione: assicurando equilibri di bilanci e sostenibilità del debito pubblico. Vi è infine l’art. 119 che impone alle autonomie territoriali l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. L’autonomia legislativa, la decisione di bilancio, l’autonomia amministrativa, le autonomie territoriali: sono dunque tutte legate all’obbligo di osservanza ‘europea’. Vi è perciò un blocco di costituzionalità euro-nazionale». Così A. Manzella, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 3, 2018, p. 40 ss., spec. p. 44-45.

Luca Bartolucci

*La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*

economica e monetaria<sup>39</sup>, gli Stati avrebbero dovuto garantire la sostenibilità della situazione della finanza pubblica alla luce dei “celebri” parametri fissati dal Trattato<sup>40</sup>.

Lo strumento fondamentale per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio è divenuto il Patto di Stabilità e Crescita, introdotto nel 1997<sup>41</sup>, con disposizioni innovative e più restrittive rispetto ai parametri fissati a Maastricht nel 1992.

Sebbene le vicende dell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e la sua riforma del 2005 avevano già evidenziato alcune criticità, è stato con la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 che sono state messe a nudo le inadeguatezze dell'Unione europea e dell'Unione economica e monetaria, rendendo chiara l'inefficacia dei meccanismi preventivi e correttivi del Patto di Stabilità e l'asimmetria strutturale dell'area euro, nella quale la politica monetaria è gestita a

---

<sup>39</sup> Che ha avuto inizio con il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992. Da lì «partiva il complesso di costruzione della moneta senza Stato, che si è snodato nel corso dell'intero decennio, con la realizzazione e modificazione degli istituti e dei meccanismi che disciplinano la finanza dell'Unione». Cfr. M. Degni, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016, p. 3.

<sup>40</sup> Cioè 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Non si può tacere riguardo l'origine “monetarista” del Trattato di Maastricht e dei suoi parametri: infatti, erano questi strumentali alla transizione verso l'unione economica e monetaria. Il parametro del deficit era stato individuato come valore medio del rapporto tra investimenti pubblici e PIL dell'Unione nel periodo 1974-1991; quello sul debito, invece, era ritenuto necessario per la stabilizzazione del rapporto tra debito stesso e PIL (con una crescita del PIL nominale al 5%) nonché come valore medio del rapporto debito/PIL dell'Unione. Il Trattato di Maastricht comprendeva, oltre ai due citati criteri fiscali, anche due criteri monetari: che il tasso medio di inflazione non superasse di più dell'1,5% il tasso medio e che i tassi di interesse a lungo termine non superassero per più del 2% la media dei tre tassi più bassi. La terza fase, infine, sarebbe stata quella della moneta unica, cui sarebbero stati ammessi solo gli Stati che avessero rispettato le regole poste per la seconda fase e cioè il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi e la sostenibilità della situazione della finanza pubblica.

<sup>41</sup> Reg. n. 1466/97 e reg. n. 1467/97. Sulla funzione di garanzia esistente tra la stipula del Patto e la disciplina di bilancio durante la “terza fase”, cfr. L. Ferrari Bravo - E. Moavero Milanese, *Lezioni di diritto comunitario*, vol. II, Napoli, 2002. Cfr. anche G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, 2001, p. 559 ss. e G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 370 ss.

livello sovranazionale e la politica fiscale a livello nazionale. Si è notata la mancanza di uno strumento finanziario europeo per gestire eventuali *default* e attacchi speculativi ai debiti pubblici degli Stati membri, nonché quella di un vero e proprio *budget* “federale”<sup>42</sup>.

A quel punto, sono state prese una serie di misure che possono essere racchiuse in due gruppi<sup>43</sup>: nel primo sono ricompresi quegli atti con l’obiettivo di dare assistenza finanziaria agli Stati con problemi di debito sovrano, mentre nel secondo le misure per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell’area euro. In questo secondo gruppo, ci si è mossi essenzialmente in tre direzioni<sup>44</sup>. La prima direzione è stata quella di «rafforzare l’impianto del Patto di Stabilità, sia relativamente alla parte preventiva che a quella correttiva»<sup>45</sup>; la seconda è stata quella di inserire negli ordinamenti nazionali alcune delle regole poste a livello dell’Unione, come quella del pareggio di bilancio; la terza, infine, è stata quella di introdurre una disciplina più articolata per il coordinamento delle politiche economiche, attraverso il Calendario comune di bilancio (o Semestre europeo) e una procedura per prevenire ed eventualmente correggere gli squilibri macroeconomici.

Sia attraverso il c.d. *Six pack* sia attraverso il *Fiscal Compact* viene confermato l’impianto generale del Patto di Stabilità e Crescita e vengono inserite regole più stringenti a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico,

---

<sup>42</sup> F. Fabbrini, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: the Future of EMU and its Challenges*, in M. Adams - F. Fabbrini - P. Larouche (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 399 s. Si tratta, d’altro canto, di un’esigenza avvertita anche da attori politici. Si pensi al documento di Van Rompuy sul futuro dell’Unione economica e monetaria: cfr. H. Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council*, 2012.

<sup>43</sup> Cfr. G.L. Tosato, *L’integrazione europea ai tempi dell’euro*, in RDI, 3, 2012, p. 681 ss.; A. Viterbo - L. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in DUE, 2012, p. 323 ss.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012 p. 383 ss.; P. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. Adinolfi - M. Vellano (a cura di), *La riforma del debito sovrano degli Stati dell’area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 29 ss.

<sup>44</sup> P. Manzini, *op. cit.*, p. 41.

<sup>45</sup> *Ibid.*

intervenendo sia sulla parte preventiva sia su quella correttiva del Patto.

Ma l'intreccio costituzionale si è fatto ancora più intenso quando il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. "*Fiscal Compact*") ha previsto, all'art. 3, par. 2, che la regola sul pareggio di bilancio dovesse produrre effetti nel diritto nazionale al più tardi entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato tramite «disposizioni di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo il processo nazionale di bilancio».

In quest'ambito, si può ritenere che l'egemonia culturale tedesca e la sua *weltanschauung* economico-finanziaria abbiano fortemente influenzato la reazione alla crisi<sup>46</sup>: infatti, la riforma costituzionale tedesca del 2009<sup>47</sup> aveva – in sostanza – anticipato i principali caratteri della riforma della *governance* economica europea<sup>48</sup> e di quegli interventi costituzionali che si sono avuti in una serie di Stati membri. Si è assistito, pertanto, su larga scala, all'europeizzazione dei principali caratteri della Costituzione economica tedesca, con una contaminazione e un ingresso delle c.d. "*fiscal rules*" nelle Costituzioni di mezza Unione europea<sup>49</sup>.

Si tratta, come si è detto, di riforme costituzionali post-nazionali<sup>50</sup>. Eppure, si è anche notato come la riforma costituzionale italiana, ad esempio, sia antecedente rispetto all'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, e sia dovuta perciò non tanto a quanto in esso prescritto, bensì alla volontà di "tranquillizzare" i mercati, le cui turbolenze stavano notevolmente alzando lo *spread* e mettendo, in tal

<sup>46</sup> Così come, in precedenza, aveva influenzato anche la costruzione delle regole di Maastricht. In questi termini, cfr. G. De Angelis, *Sovranità economica e legittimità politica nell'Unione economica e monetaria: un modello analitico*, in *Ragion pratica*, 2, 2019, p. 491 ss., spec. p. 498.

<sup>47</sup> La c.d. *Foederalismusreform II*, che ha previsto che i bilanci di Federazione e *Länder* debbano essere in pareggio senza ricorso all'indebitamento. Per rilievi critici sulla riforma, cfr. M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2010.

<sup>48</sup> Sulla *German hegemony*, in generale, cfr. A. von Bogdandy, *German Legal Hegemony?*, in *Verfassungsblog*, 5 ottobre 2020 e D. Sarmiento, *On the Road to German Hegemony in EU Law?*, *ivi*, 7 ottobre 2020.

<sup>49</sup> Cfr. G. Gerapetritis, *op. cit.* e T. Ginsburg, *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, in T. Ginsburg - M.D. Rosen - G. Vanberg (eds.), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge, 2019, p. 58 ss.

<sup>50</sup> R. Bifulco., *Una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.

modo, lo Stato italiano in seria difficoltà di finanziamento. Senza dubbio la riforma fu favorita dal “clima europeo” in materia e dalla contestuale discussione del *Fiscal compact*, eppure è stata la spinta dei mercati finanziari quella decisiva.

In Italia si è adempiuto all'art. 3, par. 2 del *Fiscal compact* attraverso la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1<sup>51</sup>, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In particolare, nell'art. 81 Cost. è stato inserito, al primo comma, il principio dell'equilibrio di bilancio<sup>52</sup>, mentre nell'art. 97 Cost., primo comma, una clausola – ove possibile – ancora più ampia, secondo la quale «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Alla legge costituzionale è seguita la fase attuativa attraverso l'approvazione della legge “rinforzata” prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. Con l'ultimo comma del novellato art. 81 Cost. è stata, infatti, introdotta nell'ordinamento italiano e nel suo sistema delle fonti una legge “rinforzata” di finanza pubblica, aprendo in questo modo la via ad una riorganizzazione di tutti «quei materiali normativi che confluiscono nella decisione di bilancio, lasciando prefigurare una nuova tipizzazione della legge di bilancio, che superi i limiti contenutistici imposti dalla soluzione voluta dai costituenti con il terzo comma dell'art. 81 Cost.»<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Per M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo III, Milano, 2015, p. 1673 ss., quella vicenda riformatrice ha mosso i suoi primi passi fuori dal Parlamento. Il suo avvio, infatti, prima ancora che la formalizzazione di alcune iniziative legislative, è stato nella sostanza la lettera indirizzata dai “due” (se così si può dire) governatori della Bce (quello in carica - Trichet - e quello prossimo a subentrargli - Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano) al Governo italiano in data 5 agosto 2011. Sulla lettera cfr. anche E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014; G. Grasso, *op. cit.*, p. 82 ss.; M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 64.

<sup>52</sup> Per alcuni, in dottrina, si è trattato di una riforma irrilevante: cfr. G.L. Tosato, *[I vincoli europei sulle politiche di bilancio](#)*, in *ApertaContrada*, 22 luglio 2012, p. 3. Sulla riforma del 2012, cfr. G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 94 ss.; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, p. 83 ss.; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 1 ss.

<sup>53</sup> M. Degni - P. De Ioanna, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, 2012, p. 18.



Sebbene la riforma del 2012 abbia profondamente modificato la Costituzione italiana, appare ormai piuttosto chiaro che – vuoi per la fretta, vuoi per la straordinaria maggioranza con la quale è stata approvata – è stata una risposta non tanto agli altri Stati membri dell’Unione europea e dell’Unione economica e monetaria, o a una vera “necessità costituzionale”, quanto ai mercati finanziari<sup>54</sup>. Eppure, con quella riforma si è non solo esplicitata quella lettura “garantista” dell’art. 81 Cost. che già nella Costituzione del 1948 era stata ipotizzata<sup>55</sup>, ma si è per la prima volta stigmatizzato costituzionalmente l’uso indiscriminato dell’indebitamento pubblico, in un Paese nel quale – per lunghi anni – molti problemi sociali sono stati risolti con politiche distributive proprio a scapito delle generazioni future<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Secondo un’interpretazione per certi versi simile, cfr. M. Manetti, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, 1-2, 2012, p. 41-42, «l’impressione è che il motivo della riforma vada cercato, più che nell’effettiva necessità di sanare una falla della Costituzione, nella volontà di gran parte delle forze politiche di mostrarsi all’altezza della situazione, riscattando la propria immagine con un impegno solenne all’auto-contenimento delle spese. In altre parole, l’emergenza che si è inteso affrontare è quella, tutta soggettiva, della politica, ormai impossibile da gestire in ordine sparso; e la revisione della Costituzione con il *quorum* dei due terzi è sembrata la cornice ideale per una foto di gruppo dove si celebra la fine di vent’anni di ostilità».

<sup>55</sup> Si sono avute due principali interpretazioni dell’equilibrio di bilancio in relazione all’art. 81, ultimo comma, Cost. Secondo qualcuno – seppure minoritaria – dal quarto comma dell’art. 81 Cost. si sarebbe potuta desumere la regola del divieto di finanziamento della spesa pubblica con il ricorso all’indebitamento e quindi la sostanziale necessità di un pareggio in bilancio. Cfr. sul punto, L. Einaudi, *Sulla regolazione degli oneri da ammasso*, in Id. (a cura di) *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), Torino, 1956, p. 235. Si tratta della c.d. “lettura garantista” dell’art. 81 Cost.: cfr., G. Di Gaspare, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, p. 97 ss.; G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di Quad. cost.*, giugno 2010, p. 15 ss. Al contrario, si è affermata – sia nella maggior parte della dottrina giuridica sia, in seguito, nella giurisprudenza costituzionale – una lettura c.d. “relazionale”, in base alla quale dalla disposizione si può desumere soltanto una regola procedurale sulla contestualità tra decisione di spesa e mezzi per farvi fronte: è quindi possibile per il legislatore ricorrere all’indebitamento per coprire le maggiori spese o le minori entrate. Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

<sup>56</sup> Cfr. L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2016, p. 12 ss.

#### 4. Il “cattivo uso” del debito e il suo collidere con il principio della sostenibilità

Continuando nel percorso che ha portato da Maastricht al *Next Generation EU*, pare necessario fare qualche cenno all'utilizzo concreto dell'indebitamento nel periodo post-riforma del 2012 e fino alla crisi pandemica. In quel lasso di tempo, infatti, vi è stata da parte europea una accentuata “flessibilizzazione” delle regole della *governance* economica e, sul lato nazionale, quello che può definirsi un “cattivo uso” del debito pubblico.

La derivazione della riforma del 2012 non solo da una presunta *German hegemony*, ma anche dalla situazione contingente di crisi speculativa e senza, dunque, che fossero sentite come regole condivise, può essere uno dei motivi che ha portato ad una loro applicazione molto più che elastica e che ha dato vita, negli anni seguenti, a incisive forme di flessibilità.

Sul versante europeo, la Commissione Juncker ha pubblicato nel gennaio 2015 una comunicazione dal titolo “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita”<sup>57</sup>, nella quale si illustra il modo in cui si intende applicare in maniera più flessibile il Patto di Stabilità al momento della valutazione della conformità degli Stati membri alle norme del Patto.

Inoltre, sono state introdotte alcune clausole, come quella sugli investimenti, per tener meglio conto della situazione specifica del singolo Paese (uno Stato membro può beneficiare della clausola sugli investimenti se sono soddisfatte alcune condizioni); nonché quella sulle riforme strutturali<sup>57</sup>, che prevede che, in linea con le norme del Patto, gli Stati che attuano riforme strutturali importanti sono autorizzati a deviare temporaneamente dall'Obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso (in tal modo possono far fronte ai costi a breve termine derivanti dall'attuazione di riforme strutturali destinate a generare a lungo termine effetti positivi sul bilancio).

Già si inizia a delineare, in tale ambito, lo sforzo delle istituzioni europee per intervenire non solo sul lato “quantitativo” della spesa, con le regole sul debito e sul deficit, ma anche sul lato “qualitativo”, tentando di incanalare, tramite maggiore flessibilità di bilancio, le

---

<sup>57</sup> Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final.

riforme nazionali verso ciò che è contenuto nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese: raccomandazioni che sono uno dei tasselli più importanti del Calendario Comune di Bilancio.

Eppure, quella flessibilità di bilancio è stata utilizzata, almeno in Italia, senza per questo riuscire a muoversi lungo il crinale delle riforme previste nelle *Country Specific Recommendations*.

Stando all'Italia, in particolare, si può facilmente verificare come dal 2014 in poi è stata di frequente utilizzata la clausola presente nel nuovo art. 81, secondo comma, Cost. per il ricorso al maggiore indebitamento, in linea con gli accordi trovati di volta in volta con le istituzioni europee, che hanno interpretato le nuove regole della *governance* economica con il massimo della flessibilità possibile<sup>58</sup>.

Bisogna tuttavia chiedersi se le risorse derivanti dagli scostamenti di bilancio e dalla flessibilità europea siano state utilizzate in linea con il principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico. A ben vedere, infatti, sembrano essere state usate con sguardo rivolto al breve termine, spesso per il finanziamento di spese correnti o, comunque, poco in linea con quanto richiesto all'Unione<sup>59</sup>.

Questo è – in linea generale – consentito dalla disciplina costituzionale e dalla legge n. 243 del 2012, che non vincola il nuovo indebitamento statale a spese di investimenti. Invece, dal 2014 in poi, il debito italiano ha continuato a crescere<sup>60</sup>, mentre gli investimenti

---

<sup>58</sup> A partire da: Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final. Sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. p. 296 ss.

<sup>59</sup> Nel tempo la clausola sugli “eventi eccezionali” si è notevolmente ampliata. Si pensi, a solo titolo esemplificativo, alla clausola migranti/sicurezza applicata dalla Commissione europea nel 2016, per tener conto della maggiore spesa dovuta al flusso straordinario di rifugiati, in misura pari all'incremento delle spese registrato in ciascun anno del biennio 2015-16, rispetto all'anno precedente. All'interno di questa voce, il Governo Renzi inserì anche il c.d. “bonus studenti”. Ancora, si pensi alla riforma pensionistica nota come “Quota 100”, che è andata in direzione contraria rispetto alle Raccomandazioni Specifiche per Paese rivolte all'Italia.

<sup>60</sup> Dall'esercizio finanziario 2014 in poi, l'Italia si è avvalsa di ampi margini di flessibilità sia sul deficit sia sul rapporto debito/PIL: in tal modo il debito pubblico italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere. Nel dicembre del 2013 tale rapporto si era attestato al 129% in relazione al PIL, mentre alla fine del 2019 era pari al 135,7%. Nel 2021, dopo due anni di pandemia, il blocco delle attività economiche e ripetuti scostamenti di bilancio, il debito pubblico

Luca Bartolucci

*La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*

pubblici non sono andati di pari passo<sup>61</sup>. Il fatto che la legge “rinforzata” non abbia vincolato il nuovo indebitamento o il deficit “accettato” dall’Ue all’obbligo di finanziare investimenti implica che il decisore politico ha avuto ancora la possibilità di indebitarsi per finanziare spese correnti<sup>62</sup>, ed eventualmente anche per realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, «pre-elettoralistico»<sup>63</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la clausola di flessibilità per gli investimenti concessa all’Italia per il 2016, l’Upb dimostra come l’Italia, quando ottiene flessibilità, non ne fa buon uso<sup>64</sup>. La variazione deve essere letta sulla base degli impegni assunti dall’Italia, poiché in tal modo si viola una delle condizioni poste dalla Commissione europea per concedere la clausola di flessibilità per gli investimenti<sup>65</sup>. L’Ue concede meno vincoli a condizione che si investa per rilanciare l’economia, ma l’Italia non ha investito a sufficienza: non è dunque un problema che riguarda le risorse disponibili, ma l’incapacità (in particolare dell’apparato burocratico) di tradurre in atti concreti le politiche di bilancio<sup>66</sup>.

Dunque l’Italia, malgrado la “flessibilità” ricevuta dalla Commissione Ue e le numerose autorizzazioni *ex art. 81*, secondo comma, Cost. non è riuscita né a ridurre il rapporto debito/PIL, né a

---

italiano è stato al 150,4% del PIL, dopo aver toccato la vetta di 155,3% rispetto al PIL nel 2020.

<sup>61</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Informativa al Comitato interministeriale per la politica economica, *Andamento degli investimenti pubblici nell’anno 2019, prospettive per il 2020 e rischi relativi alla situazione congiunturale macro-economica*, 17 Marzo 2020.

<sup>62</sup> In questi termini sia R. Ibrido - N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2, 2017, p. 244 sia F. Saitto, “*Costituzione finanziaria*” ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”*, cit., p. 13 ss.

<sup>63</sup> R. Ibrido - N. Lupo, *op. cit.*, p. 244.

<sup>64</sup> ISTAT, *Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società*, 4/04/2017, p. 4. I dati di consuntivo rivelano che gli investimenti pubblici nel 2016 sono diminuiti: in particolare, gli investimenti fissi lordi dell’amministrazione sono passati da 36,95 miliardi nel 2015 a 35,29 miliardi nel 2016, con una diminuzione del 5,4%.

<sup>65</sup> G. Montedoro - M. Giordano, *L’avvio del processo di convergenza e le prospettive di gestione del debito pubblico italiano. Recenti evoluzioni delle politiche di governance economica*, in *Federalismi.it*, 19, 2017, p. 16. Questa diminuzione ci esclude dalla clausola poiché uno dei requisiti per l’ottenimento della clausola è che gli investimenti dell’anno in cui si utilizza la clausola aumentino.

<sup>66</sup> *Ibid.*

mettere in piedi una politica di investimenti rilevante, spesso utilizzando gli spazi di bilancio attraverso un “cattivo uso” dell’indebitamento.

D’altro canto, il ricorso all’indebitamento per finanziare spese non di investimento sembra mettere in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che la disciplina costituzionale sulla sostenibilità del debito pubblico avrebbe imposto. Quest’ultima, in tal modo – e, in particolare, il requisito della maggioranza assoluta –, si espone alla critica di essere troppo lasca nei confronti del “debito cattivo” e troppo dura nei confronti di quello “buono”<sup>67</sup>.

Anche tenendo a mente tali riflessioni si può leggere quanto accaduto nel tempo della pandemia.

## 5. La pandemia e il debito pubblico

Le risposte economico-finanziarie di Unione europea e Stati membri per fronteggiare l’emergenza Covid-19 hanno avuto un fortissimo impatto sui bilanci degli Stati e sui debiti pubblici. Per far sì che tali debiti rimanessero sostenibili si sono messe in moto una serie di reazioni nelle due principali direzioni dell’integrazione europea sul versante economico-finanziario: alcune risposte di natura fiscale, e altre, monetarie, della Banca Centrale Europea.

Il rischio che si è intravisto è stato quello di un aumento delle divergenze all’interno all’Unione, come ha sottolineato anche la Commissione europea nel presentare le previsioni di primavera (2020): la divergenza, infatti, riflette differenze “di fondo” tra Paesi, che influenzano sia l’esposizione (asimmetrica) dei paesi allo shock, «sia la capacità di reazione dei Paesi quindi l’efficacia delle misure di reazione alla crisi»<sup>68</sup>.

Gli Stati che avevano maggiore spazio di bilancio e, dunque, minore debito pubblico, hanno avuto possibilità che, al contrario, gli Stati con alto debito pubblico e conseguente minore spazio di bilancio non hanno avuto per mettere in campo politiche di contrasto alla pandemia, che ha colpito maggiormente, dal punto di vista economico-finanziario, le economie già debilitate per altre ragioni.

---

<sup>67</sup> R. Ibrido - N. Lupo, *op. cit.*, p. 216, spec. p. 245.

<sup>68</sup> P.C. Padoan, [La crisi amplia le divergenze in Europa. Un rischio per tutti](#), in *Il Foglio*, 16 maggio 2020.

Per quanto riguarda l'Italia, basti pensare alla dimensione del debito pubblico e al basso tasso di crescita del PIL: «tanto più è ampio lo spazio di bilancio (e più basso il debito) tanto maggiore l'ammontare di risorse disponibili per fronteggiare la crisi, tanto minore il rischio di divergenza»<sup>69</sup>.

Anche per evitare tale rischio, che avrebbe potuto essere esiziale per il destino dell'Ue, quest'ultima ha introdotto una serie di strumenti, arricchendo considerevolmente la sua “cassetta degli attrezzi”, andando ben al di là di quanto fatto in occasione della crisi dei debiti sovrani di qualche anno or sono.

Senza qui ripercorrere tutte le iniziative dell'Ue per reagire alla pandemia<sup>70</sup>, per continuare lungo il percorso intrapreso è basilare prendere in considerazione cosa è avvenuto con il *Next Generation EU*, attraverso il quale, per la prima volta, vi è stata una emissione di debito comune europeo. Dopo una serie di eventi, tra cui la lettera di nove Stati al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in vista del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, l'accordo franco-tedesco e la proposta della Presidente della Commissione europea, è giunta la decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020. Il cuore del programma, la *Recovery and Resilience Facility*, vede fondi a disposizione per 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti<sup>71</sup>.

Si tratta di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea e di un primo embrione di mutualizzazione del debito, sebbene – pare opportuno precisarlo – non si tratta di mettere in comune il debito passato degli Stati, ma solo di prendere a debito una parte di risorse. Un'importante innovazione è che le erogazioni avverrebbero secondo il “bisogno”, cioè la valutazione della gravità dell'impatto della

---

<sup>69</sup> *Ibid.* Altre due differenze si rintracciano nella diversa vulnerabilità dei settori produttivi alle misure restrittive (la vulnerabilità è più elevata nei settori ad alta intensità di personale e a basso contenuto di lavoro da remoto) e nell'efficienza della pubblica amministrazione e del settore finanziario, entrambi decisivi nel trasferire le risorse messe a disposizione dallo Stato agli utenti finali.

<sup>70</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1, 2021, p. 154 ss.

<sup>71</sup> Si arriva comunque alla somma totale di 750 miliardi: oltre ai 672,5 miliardi del *Recovery and Resilience Facility*, sono previsti: 47,5 miliardi per *React-EU*; 10 miliardi per il *Just Transition Fund*; 7,5 miliardi per il *Rural Development*; 5,6 miliardi per *InvestEU*; 5 miliardi per *Horizon Europe* e 1,9 miliardi per *RescEU*.

pandemia sugli Stati: di fatto sarebbe un trasferimento a fondo perduto che redistribuisce da nord a sud. Questo è esattamente l'aspetto "solidaristico" o di trasferimento di fondi: non c'è simmetria tra contributi nazionali e fondi ricevuti. Per una Ue che sinora ha usato solo logiche strettamente riassicurative, dove cioè i fondi messi in comune sono presi a prestito dal Paese che ne ha bisogno, con vincolo di restituzione, si tratta di una rivoluzione epocale.

Le risorse del c.d. "Recovery Fund" non sono distribuite in maniera incondizionata: al contrario, le condizionalità sono molto rigide. Per avere accesso alla propria quota, i Governi devono presentare un "Piano nazionale per la ripresa e la resilienza" nel quale indicare le riforme e gli investimenti che intendono finanziare. Gli Stati, peraltro, dovranno utilizzare queste risorse su materie contenute nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese per il 2019 e per il 2020, integrando anche in tal modo le procedure del *Next Generation EU* nell'ambito del "Semestre Europeo".

Si è anche ritenuto come tali misure costituiscano un punto di svolta nel processo d'integrazione europea, «che contribuisce a completare l'Unione economica e monetaria quasi trent'anni dopo la sua istituzione con il Trattato di Maastricht»<sup>72</sup>.

Dal punto di vista Ue-Stati membri, tuttavia, è lampante come si chiuda un cerchio: tramite questo strumento, l'Unione europea "costringe" gli Stati membri che vogliono usufruire dei fondi a mettere in pratica quelle riforme, sul lato qualitativo, che erano invero richieste da anni nell'ambito del Calendario Comune di Bilancio.

## 6. Il ruolo centrale della Bce nelle due crisi

La ricostruzione degli altri principi eco-giuridici non è articolata quanto quella relativa alla non regressione.

In merito alla resilienza, il termine deriva dal verbo latino *resilire* col significato di rimbalzare, ritornare in fretta e anche restringersi o contrarsi; l'aggettivo *resiliens* indica le caratteristiche di alcuni metalli di assorbire l'energia di un urto contraendosi o ritornando alla forma originaria. La costruzione europea, con le sue mancanze originarie, ha reso l'azione della Bce del tutto essenziale per rendere sostenibili i

---

<sup>72</sup> F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, p. 17.

debiti pubblici degli Stati membri nei momenti di crisi economico-finanziaria.

La differenza tra la natura “tecnica” e la natura “politica” di un’istituzione è data dalla capacità di prendere decisioni discrezionali: la natura “tecnica” è data quando la regola è formulata in modo tale da definire chiaramente se un comportamento è conforme o no<sup>73</sup>. Se si accetta tale assunto, si può vedere come la Bce sia stata – per lunghi tratti degli ultimi dieci anni almeno – la più “politica” delle istituzioni europee, divenendo il vero custode della democrazia fiscale ed evitando in tal modo la crisi irreversibile della moneta unica.

L’*enlargements of function* della Bce ha avuto inizio nel momento del “*whatever it takes*” di Mario Draghi<sup>74</sup>: è stata proprio tale «vocazione politica»<sup>75</sup> che ha giocato un ruolo cruciale per la fiducia dei mercati che, una volta compreso come ci sarebbe stato un forte sostegno ai Paesi in difficoltà, hanno dovuto attenuare la speculazione finanziaria che si stava scaricando su alcuni debiti sovrani<sup>76</sup>. In quel momento si è mostrata in tutta la sua forza la sovranità monetaria della Bce, anche oltre la lettera dei trattati, e questo ha causato un istantaneo mutamento di aspettative nei mercati, poiché la Bce si è comportata “come se” fosse prestatore di ultima istanza.

La Bce era nata, tuttavia, avendo come *Grundnorm* la stabilità dei prezzi. All’inizio della crisi ha cercato di alleviare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani varando il programma di acquisto di titoli del debito pubblico dei Paesi in difficoltà (*Securities market programme*, Smp), condizionandolo all’accettazione di una lettera contenente raccomandazioni in materia di politiche economiche. Dopo il “*whatever it takes*”, il programma Smp è stato superato dal piano *Outright monetary transaction* (Omt) e, infine, dal programma di “*Quantitative Easing*” (Qe)<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> G. De Angelis, *op. cit.*, p. 499.

<sup>74</sup> European Central Bank, Directorate General Communication, [Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012](#).

<sup>75</sup> E. Raffiotta, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in A. Morrone (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, p. 215 ss., spec. p. 229.

<sup>76</sup> Cfr. R. Ibrido, voce *Banca Centrale Europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII aggiornamento, Torino, 2017, p. 90 ss.

<sup>77</sup> Sulle misure non convenzionali della Bce cfr. F. Capriglione - G. Semeraro, *Crisi finanziaria e debiti sovrani: l’Unione europea tra rischi e opportunità*, Torino,



I programmi Omt e Qe sono entrambi inquadrabili tra gli strumenti di politica monetaria non convenzionale, consistenti nell'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario al fine di far fronte a situazioni di emergenza. Non si può non vedere come, in quella fase, le operazioni non convenzionali abbiano rappresentato un caso "critico", "eccezionale", "decisivo", in senso schmittiano<sup>78</sup>. La Bce, d'altronde, si è trovata dinanzi a «un'alternativa del diavolo: o rischiare di andare oltre la propria missione [...] o rischiare di provocare il collasso sociale dei Paesi in difficoltà e, con esso, il deperimento e forse la caduta delle stesse condizioni democratiche interne»<sup>79</sup>. In ultima analisi, «un organo tecnico che prende la decisione più politica che ci sia: adottare procedure antidemocratiche per salvare la democrazia»<sup>80</sup>, ergendosi a vero e proprio «custode della costituzione economica»<sup>81</sup>.

Peraltro, questo carattere "politico" della Bce si è visto non solo nell'ambito delle operazioni straordinarie di natura non convenzionale, ma anche nella funzione consultiva di fatto svolta nella definizione dei piani di salvataggio degli Stati debitori<sup>82</sup>. Così facendo, peraltro, «l'operato della Banca centrale europea è stato in più occasioni oggetto di contestazioni, specialmente in relazione alle lettere con le quali la Bce ha condizionato l'acquisto dei suddetti titoli all'accettazione di specifiche raccomandazioni in materia di politiche economiche»<sup>83</sup>.

Tutta la costruzione dei vincoli di bilancio si era retta sulla considerazione per cui gli Stati europei avrebbero dovuto «osservare la disciplina fiscale non perché abbia effetti espansivi o perché ciò sia

---

2012, p. 97 ss.; G. Napolitano - M. Perassi, *La Banca centrale europea e gli interventi per la stabilizzazione finanziaria: una nuova frontiera della politica monetaria?*, in G. Amato - R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, p. 41 ss.

<sup>78</sup> L. Buffoni, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

<sup>79</sup> A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013, p. 147.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> C. Buzzacchi (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017.

<sup>82</sup> R. Ibrido, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017.

<sup>83</sup> R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, p. 135-136.

intrinsecamente virtuoso secondo una prospettiva morale dalle basi teoriche incerte, ma perché è l'unico strumento di contenimento del rischio di insolvenza e *default* in un sistema in cui il singolo Stato non sarebbe assistito dagli interventi di un prestatore di ultima istanza»<sup>84</sup>. Pertanto, l'azione della Banca centrale europea ha causato un vero e proprio cambiamento di fatto nella costruzione teorica dell'Unione economica e monetaria. La forza di tale cambiamento – di natura costituzionale – è dimostrata anche dalle resistenze che si sono incontrate in tal senso, soprattutto provenienti dal *Bundesverfassungsgericht*<sup>85</sup>.

Anche durante la crisi pandemica è stata la Bce a giocare un ruolo centrale. Infatti, la risposta fiscale del Ngeu è stata importante e tempestiva, ma si tratta di un percorso lungo, che mira a rimettere in sesto le economie europee e a renderle più resilienti e sostenibili nel medio-lungo periodo.

L'azione immediata della Bce, al contrario, è stata decisiva per la sostenibilità dei debiti pubblici. Per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia, la Bce ha creato un nuovo programma di acquisto di emergenza pandemica, in aggiunta ai 120 miliardi già previsti il 12 marzo 2020. Questo nuovo piano, annunciato il 18 marzo 2020, prende il nome di *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp), ha una dotazione iniziale complessiva pari a 750 miliardi di euro o più del 6% del PIL fino alla fine del 2020; dotazione

---

<sup>84</sup> O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 390.

<sup>85</sup> La legittimità delle operazioni Omt è stata contestata dal *Bundesverfassungsgericht* che ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi la Corte di giustizia. Sul rinvio del Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. A. Di Martino, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi.it*, 1, 2014. Sulla decisione della Corte di Giustizia cfr. A. Pisaneschi, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 13, 2015; P. Faraguna, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, p. 798 s. Per una ricostruzione della giurisprudenza del *BVerfG* sulle misure adottate per far fronte alla crisi, si v. M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 6, 2011, p. 1777 ss.; G. Beck, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *European Public Law*, 3, 2014, p. 539 ss.; v. P. Faraguna, *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2016, p. 211.

complessiva che, pur essendo già notevole, può essere aumentata e la sua composizione può essere adattata «per quanto necessario e per tutto il tempo necessario». Il programma è stato ulteriormente ampliato il 4 giugno 2020 e, ancora, l'8 dicembre 2020, portando la dotazione del Pepp fino a 1.850 miliardi e prorogando il programma fino a marzo 2022.

Non sono mancati, anche in quest'ambito, attriti con il *Bundesverfassungsgericht*: la sentenza del 5 maggio del 2020, infatti, pur dedicandosi al Qe, deve essere letta in controluce per analizzare le nuove misure messe in campo dalla Bce. La sentenza<sup>86</sup> ha parzialmente accolto alcune questioni aventi ad oggetto gli acquisti disposti dalla Bce nell'ambito del Qe: pur essendosi risolta, alla fine, in un nulla di fatto, lasciando l'impressione che il *BVerfG*, in materia europea “abbai ma non morda”, si tratta pur sempre di un segnale evidente di come lo snodo tra le sovranità – soprattutto in materia economica – sia ancora il tasto dolente della costruzione europea<sup>87</sup>. Non solo: è stato anche vistoso «lo scarto tra l'orizzonte mentale dei giudici tedeschi e la realtà che ci si trovava ad affrontare, in termini di salvataggi di vite umane e di tenuta economica e sociale, in Italia e in altri paesi europei»<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Cfr. A. Ciancio, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020, e P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme?)*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 12 maggio 2020, p. 307 s.

<sup>87</sup> Sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La “sovranità economica” all'intersezione tra Unione europea e Stati membri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo (La sovranità nel prisma dell'integrazione europea: passato, presente e futuro)*, a cura di R. Bifulco e A. Nato), 2, 2021, p. 315 ss.

<sup>88</sup> A. Di Martino, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2020, p. 3. Peraltro, la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ha portato ad un aumento dei poteri del *Bundestag*, mentre i Parlamenti degli altri Paesi europei sono stati invece depotenziati, aumentando in tal modo la disuguaglianza di fatto tra creditori e debitori, nonché le asimmetrie sul terreno dei diritti sociali (p. 53). L'A. vede infatti un aggravamento delle asimmetrie tra gli Stati membri a partire dalla crisi dello scorso decennio e si chiede che significato possa avere oggi il principio di parità, valorizzando, soprattutto per i paesi mediterranei, il nesso tra identità costituzionale, democrazia e giustizia sociale.

## **7. Brevi riflessioni conclusive: il successo del PNRR italiano come cruciale bivio euro-nazionale**

Nel periodo post-crisi dei debiti sovrani, l'Ue ha dato flessibilità di bilancio agli Stati e soprattutto all'Italia, tentando in tal modo di allinearla agli altri paesi europei, sul versante delle riforme. Forse, da una parte, è stata anche una reazione delle istituzioni europee che si sono rese conto che una integrazione che limita solamente i suoi membri non sarebbe stata, per l'appunto, sostenibile nel lungo periodo.

Dall'altra parte, eppure, tale flessibilità non è riuscita non solo a far spendere "bene" le risorse, ma neppure a far penetrare nel tessuto sociale italiano e nell'opinione pubblica – e, dunque, tra le forze politiche – quei valori che l'Unione europea tenta di difendere e diffondere.

Ci si è resi conto, allora, di fronte a una pandemia tanto pervasiva che è divenuta un vero e proprio "fatto costituzionale", o perlomeno uno stress test per le democrazie, che ci si trovava di fronte ad un'occasione unica per cambiare paradigma, inventando uno strumento del tutto nuovo, che vincola l'erogazione di risorse a obiettivi concreti, *ex post*, in termini di riforme, investimenti e risultati.

Si può ritenere che da tale innovazione difficilmente si tornerà indietro. L'aggressione russa all'Ucraina, e le fibrillazioni sui mercati energetici che ne sono conseguite, da questo punto di vista, possono essere letta in duplice modo. Da un lato, infatti, la guerra in parte vanifica quella ripresa economica che stava dando aria ai paesi maggiormente colpiti dalla pandemia, come l'Italia (che è anche uno dei paesi più dipendenti dal gas russo); dall'altro lato, tuttavia, potrebbe rappresentare una nuova occasione, per l'Ue, per unirsi. Questo è testimoniato non solo dalla compattezza con la quale l'Ue ha reagito, ma anche dalla prospettiva per cui potrebbero essere varati nuovi piani simili al Ngeu, con un meccanismo in parte replicabile.

Per tirare le somme, si può allora affermare come, oggi, la sostenibilità del debito pubblico sia un principio di ordine costituzionale, che si inserisce nella Costituzione "composita" europea, tutelato nell'ambito dei procedimenti euro-nazionali di bilancio, che vede nell'azione della Banca Centrale europea, attualmente, il maggiore "azionista". Eppure, il Ngeu segna un cambio di passo importante, con un primo embrione di debito

comune europeo e una capacità redistributiva, che promette di essere un punto di svolta importante. A patto che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano abbia successo.

Infatti, il Pnrr, pur essendo strumento “straordinario”, si può considerare rientrante tra i procedimenti euro-nazionali<sup>89</sup> e, in particolare, tra quelli che attengono alla materia economico-finanziaria. Si possono intravedere delle chiare conseguenze euro-nazionali derivanti dal successo (o dall’insuccesso) del Pnrr italiano. Infatti, l’attuazione del Pnrr italiano e, soprattutto, la parte sulle riforme, è del tutto centrale per il futuro italiano ed europeo: sia perché interviene su quei “colli di bottiglia” che in Italia si

---

<sup>89</sup> Si tratta di quei procedimenti che sono disciplinati da norme sia europee sia nazionali e ai quali partecipano istituzioni dell’Unione europea e dello Stato membro. Sul punto, cfr. Sulle procedure euro-nazionali cfr. A. Manzella - N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; N. Lupo - G. Piccirilli, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in Id. (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, 2017, p. 1 ss. Sui procedimenti euro-nazionali di bilancio, in particolare, sia consentito anche un rinvio a L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., sia nella loro declinazione “sulla carta” (p. 227 s.), sia “in azione” (p. 286 s.). Sulle preoccupazioni che il Pnrr pone al costituzionalismo, 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*, 1, 2022, p. 1 ss. Cfr. anche A. Sciortino, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, p. 235 s., spec. 260 s.; F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021; M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12, 2021; E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in *associazioneicostituzionalisti.it*, 5, 2022; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022. Sulle condizionalità del Pnrr, cfr. F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, spec. p. 25 ss. Peraltro, per F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 51, spec. p. 77 s., il Pnrr rappresenta un «commissariamento» e una «vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l’assistenza finanziaria del Recovery, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo». Al contrario, si può ritenere come il Pnrr sia un autovincolo, posto che il Parlamento ben avrebbe potuto non approvare il Piano presentato dall’Esecutivo, rinunciando alle erogazioni previste dal *Next Generation EU* (e, volendo, procedendo ugualmente alle riforme coerenti con il sistema economico nel quale l’Italia è inserita, e che venivano richiesta da anni dall’Ue).

combattono da decenni; sia perché dal successo del Pnrr italiano si gioca probabilmente la possibilità di rendere permanente questo meccanismo oppure di crearne altri simili (ad esempio, per altre emergenze)<sup>90</sup>.

Non solo. Il Pnrr, puntando l'accento sulle riforme e sul "debito buono", si muove anche verso una sempre maggiore tutela delle generazioni presenti e future. L'attenzione verso queste ultime, in particolare, è sempre più evidente «a vari livelli e in plurimi settori dell'ordinamento giuridico, non solo nazionale»<sup>91</sup>. Si pensi alla recente ma già "storica" ordinanza del *BVerfG* del 24 marzo 2021 su clima e generazioni future<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Al contrario, sprecare questa opportunità rischia di minare il futuro processo di integrazione europea, andando ad influire pesantemente sulla fiducia che, ad esempio, i Paesi frugali nutrono nei confronti dei Paesi debitori e, in particolar modo, dell'Italia. Gli aiuti europei sono finalizzati a ridurre i gap di competitività tra Paesi, ma, se il Ngeu verrà centrato solo dal lato della spesa e della domanda, il gap tra Nord e Sud Europa rischia di allargarsi ulteriormente. Dunque, un eventuale spreco o fallimento nel *Next Generation EU* da parte dell'Italia potrebbe pertanto innescare una doppia crisi d'integrazione: economica e politica, proprio nel momento in cui l'Europa aveva fatto un ulteriore passo per aumentare quelle integrazioni. In definitiva, il successo di *Next Generation EU* ha «un valore esistenziale per le prospettive future europee; e tale successo dipende, in larga misura, proprio dalla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse finanziarie (trasferimenti e prestiti) in modo efficiente, mediante la definizione e la realizzazione del cosiddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza». Per l'Italia, in particolare, si tratta «non solo di un'occasione per recuperare stabilità e benessere economici, ma anche per riguadagnare un ruolo costruttivo nella comunità internazionale» (così C. Bastasin - L. Bini Smaghi - M. Bordignon - S. De Nardis - C. De Vincenti - V. Meliciani - M. Messori - S. Micossi - P.C. Padoan - G. Toniolo, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in *Luis School of European Political Economy - Policy Brief*, 42/2020, p. 3).

<sup>91</sup> F. Fracchia, *op. cit.*, p. 25. Sul punto, da ultimo, cfr. I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, p. 51 ss.; C. Bergonzini, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2022, p. 64 ss.; M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, p. 102 ss.; A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, p. 77 ss.

<sup>92</sup> Sul punto, cfr. M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in

Luca Bartolucci

*La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*

Eppure, i principali problemi anche riguardo alla sostenibilità del debito sono i bassi tassi di crescita registrati in Italia negli ultimi venti anni, insieme alla bassa produttività. Con questi tassi di crescita, ridurre il debito diventa estremamente complicato e questo preoccupa chi compra titoli di stato, che quindi chiede interessi più elevati. In questo senso, riforme e investimenti (soprattutto le prime) sono i due elementi che sono mancati negli ultimi due decenni. Per questo, il Pnrr è una grande occasione per tornare a crescere a tassi elevati.

Le riforme previste nel Pnrr e la crescita che da esse ci si aspetta, sono essenziali per rendere sostenibile il debito pubblico italiano, soprattutto in un momento nel quale la Banca Centrale Europea non alimenta più l'acquisto di titoli del debito italiano sul mercato secondario, lo spread è tornato in scena, con la fine dell' "armistizio finanziario" che si è vissuto finora e si prospetta una nuova fase di recessione.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The paper traces the path, of a Euro-national nature, of the public debt sustainability principle. To do this, it starts from the concept of sustainability to reach the meaning of sustainability of the public debt, investigating at the same time the relationship between the future and the Constitutions and between the latter and public debt. The principle of sustainability of the public debt is then analyzed in stages: from the Maastricht Treaty to its inclusion, in 2012, in the Italian Constitution; the flexibility and the "bad" use of debt that was made between the two crises; what happened during the pandemic, with the creation of the Next Generation EU, which marks a paradigm shift in the use of public debt in the European Union.

---

*Diritticomparati.it*, 1° luglio 2021; M.T. Roerig, [Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 \(1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20\), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future](#), in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 30 aprile 2021; M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen*, 28 maggio 2021.

Luca Bartolucci

*La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*

**KEYWORDS:** sustainability – public debt – European Union – Next Generation EU – Constitution

\*\*\*

**Luca Bartolucci** – Lecturer in Diritto pubblico, Luiss School of Government; dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università La Sapienza di Roma (lbartolucci@luiss.it)