



1 GENNAIO 2025

Condizionalità finanziaria e indirizzo
politico economico: i mezzi come fine
coordinatore

di Sergio Spatola

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma



Condizionalità finanziaria e indirizzo politico economico: i mezzi come fine coordinatore*

di Sergio Spatola

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il presente contributo intende indagare, a partire dal regime di condizionalità macro-economica introdotto dall'Unione europea e attraverso la lente dell'indirizzo politico e, in particolare, quello economico, la *forza coartante* (o meno) dei *numeri*. Non v'è dubbio che il grado di vincolatività della condizione apposta allo Stato determina un diverso grado di normatività dell'indirizzo politico. Seppur si sia d'accordo con chi non ravvede un indirizzo politico europeo, le decisioni assunte in quell'ambito determinano una indicazione più o meno *coartante* delle politiche dello Stato cui sono dirette. Se la vincolatività o meno di una misura finanziaria *suggesta* dall'Unione europea oggi non dice molto dal punto di vista degli strumenti normativi utilizzati (si pensi agli strumenti di c.d. *soft law*), possono esprimere di più gli effetti di quelle decisioni (si pensi alle raccomandazioni sulle politiche infrastrutturali espresse dalla Commissione europea).

Title: Financial conditionality and economic policy direction: the means as a coordinator end

Abstract [En]: This essay intends to investigate, starting from the macro-economic conditionality regime introduced by the European Union and through the lens of the political direction and, in particular, the economic one, the *coercing force* (or not) of *numbers*. There is no doubt that the degree of binding nature of the condition imposed on the State determines a different degree of normativeness of the political direction. Even if one agrees with those who do not see a European political direction, the decisions taken in that context determine a coercive indication of the policies of the State to which they are directed. If the binding nature or otherwise of a financial measure suggested by the European Union today does not say much from the point of view of the regulatory instruments used (think of the so-called soft law instruments), the effects of those decisions (think of the recommendations on infrastructure policies expressed by the European Commission).

Parole chiave: Condizionalità finanziaria; governance economica europea; indirizzo politico; milestones e targets; costituzionalismo numerico di bilancio; Commissione europea; integrazione europea

Keywords: Financial Conditionality; European economic governance; political direction; milestones and targets; Budget Numerical Constitutionalism; European Commission; European integration

Sommario: 1. Premessa. 2. La condizionalità come strumento di esercizio di un potere non formalizzato. 3. L'utilizzo della condizionalità in ambito europeo. 4. I numeri e la loro centralità. 5. La pretesa neutralità degli indici macroeconomici. 6. Il *procedimento* di indirizzo politico negli Stati pluralisti: dalla politica alla creazione del diritto. 7. La finanza pubblica come fine coordinatore e come mezzo.

1. Premessa

Il presente contributo intende indagare, a partire dal regime di condizionalità introdotto dall'Unione europea nel PNRR e nel rispetto dello Stato di diritto, l'istituto dell'indirizzo politico e, in particolare, quello economico¹. Non v'è dubbio che il grado di vincolatività della condizione apposta allo Stato

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ *Ex multis*, intanto E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1985. Più recentemente, in relazione alle forme di governo, F.SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 64,

determina un diverso grado di normatività dell'indirizzo politico. Seppur si sia d'accordo con chi² non ravvede un indirizzo politico europeo, le decisioni assunte in quell'ambito determinano una indicazione più o meno *coartante* delle politiche dello Stato cui sono dirette. Se la vincolatività o meno di una misura finanziaria *suggesta* dall'Unione europea, oggi, non dice molto dal punto di vista degli strumenti normativi utilizzati (si pensi agli strumenti di c.d. *soft law*³), possono esprimere di più gli effetti di quelle decisioni (si pensi alle raccomandazioni sulle politiche infrastrutturali espresse dalla Commissione europea) che sono, rispetto al costituzionalismo classico, completamente sganciati dalla fonte attraverso i quali vengono attivati.

Ciò induce a rivedere le classiche figure normative con cui si esprime il potere, di cui la condizionalità rappresenta lo strumento di attuazione, poco importando il *quomodo* di attivazione della stessa.

D'altronde, in contesti post-westfaliani⁴, si assiste a un tentativo di ridefinizione dei limiti del potere pubblico e, in definitiva, a una nuova considerazione del rapporto tra autorità e libertà, soprattutto in un mondo dove, sempre più spesso, la produzione normativa si è spostata oltre lo Stato, con strumenti che, come accennato sopra, non sono immediatamente riconoscibili come *coercitivi*⁵.

In un contesto siffatto, è emerso che uno dei modi di *imposizione* della volontà dell'ente sovra-ordinato è lo strumento finanziario, perché i diritti hanno un costo⁶, come ce l'hanno le modalità di tutela delle minoranze dalla globalizzazione, che ha, come effetto, quello di appiattare la società verso un modello di *normalità* sempre più imperante. Il sovranismo e nazionalismo emergente è un prodotto anche di questo modello che, più che essere esportato, penetra nella società civile con una tale forza da creare tensioni dai risultati incerti e improvvisi.

Quale modo migliore, allora, che utilizzare la leva finanziaria per influenzare, o peggio, coartare le scelte politiche del livello di governo inferiore? Senza i mezzi finanziari, ogni pretesa di conservazione delle peculiarità del livello di governo inferiore viene quantomeno *scoraggiata*.

con la quale si condivide la formula secondo cui «l'indirizzo politico economico è una specificazione, la più importante, dell'indirizzo politico generale», così come si condivide con S.BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc.Dir.*, V, 1959, l'affermazione secondo cui il bilancio rappresenta la trascrizione dell'indirizzo politico *latu sensu*. Per quanto riguarda l'aggettivazione *finanziario* utilizzata da G.RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, questa semmai è un'ulteriore specificazione dell'indirizzo politico economico più relativo alla ricerca dei mezzi finanziari con cui si attua l'indirizzo politico economico.

² 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, Il Mulino, 2018.

³ *Ex multitis*, A.POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Annuario AIC 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno Annuale. Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007, pp. 369 ss. secondo la quale, alla fine, gli effetti che tali strumenti producono portano a una loro *obbligatorietà* per adesione.

⁴ R.TARCHI (a cura di), *I sistemi normativi post-westfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata*, in *DPCE Online*, Vol. 50, No Sp. (2021), 2022.

⁵ Tra gli innumerevoli contributi in tema di torsione del sistema delle fonti del diritto, *ex multitis*, si veda l'emersione di quello che è stato definito *postdiritto* da G.ZACCARIA, *Postdiritto. Nuove fonti, nuove categorie*, Bologna, 2022.

⁶ Per «costi», S.HOLMES, C.R.SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* [trad.it.], Bologna, 2000, intendono gli oneri a carico del bilancio pubblico.

Fatto un più o meno approfondito cenno a cosa sia la condizionalità e a cosa si possa intendere oggi per indirizzo politico (che è, come noto, un istituto di raccordo e descrizione della circolazione del potere), si trarranno delle, seppur parziali, conclusioni, su come l'utilizzo della leva finanziaria abbia sovvertito l'ordine delle attività dell'indirizzo politico, così ampiamente e magistralmente descritte da Temistocle Martines⁷.

D'altronde, è oramai innegabile come la formazione dell'indirizzo politico nazionale sia il prodotto non solo delle scelte prese «a Roma», ma anche di quelle prese «a Bruxelles» e, nell'auspicata attesa di una forma di governo autenticamente europea, la nozione dell'indirizzo politico è preziosa per spiegare, da un lato, le dinamiche della formazione degli «impulsi necessari» allo sviluppo dell'Unione presi in seno al Consiglio europeo che appunto indica «gli orientamenti e le priorità politiche generali»⁸ e, dall'altro, come questi impulsi, orientamenti e priorità arrivano negli Stati membri e influiscono sulla formazione dell'indirizzo politico interno⁹.

2. La condizionalità come strumento di esercizio di un potere non formalizzato

Molti studi - che verranno ripresi, pur senza pretesa di esaustività, nel presente saggio - si sono recentemente occupati della condizionalità, sul suo effetto più o meno coercitivo e sulla correttezza o meno del suo utilizzo. Uno recentissimo, peraltro, l'ha messa in connessione con l'utilizzo del potere e, in particolare, del *tipo* di potere sovraordinato che la utilizza, cercando di cogliere le sfumature necessarie a determinarne la coercitività¹⁰.

Pochi, occupandosi del suo utilizzo nelle fasi di attuazione del *Next Generation EU*, hanno intravisto, come si vedrà, il collegamento e l'influenza che la condizionalità esercita sull'indirizzo politico dello Stato membro¹¹.

⁷ T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.Dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971.

⁸ Così recita l'art. 15 TUE.

⁹ F. PARUZZO, *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovranazionali e meccanismi di condizionalità*, in S. BARBARESCHI, L. BARTOLUCCI (a cura di), *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, in *federalismi.it*, n. 26, 2024, pp. 210 ss.

¹⁰ A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli ordinamenti compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹¹ Tra gli altri, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, spec. p. 260, che afferma come «se quindi nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale un ruolo decisivo spetta a quanto deciso a livello sovranazionale, con il PNRR, che rappresenta un "concentrato" di indirizzo politico, sembra essersi spinti fino ad "impegnare" l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri». Cfr. anche F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022 e, da ultimo ID., *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit. In generale, sull'influenza del PNRR sulla forma di governo, P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024.

Altri ancora hanno messo in rilievo la stretta connessione tra i vincoli europei di bilancio e la condizionalità come strumento di attuazione di quei vincoli, quando ancora il problema del suo utilizzo per il ripristino in Ungheria dello Stato di diritto non era esploso¹².

Come è stato efficacemente rilevato non molto tempo addietro, la condizionalità è comparsa in un documento ufficiale nel 1979, quando Il Fondo Monetario Internazionale, nelle sue «*Guidelines on Conditionality*» codificò una pratica già consolidata di garanzia che il sostegno finanziario offerto al Paese che ne avesse fatto richiesta corrispondesse a un programma di riforme economiche che consentissero loro di risanare il debito pubblico e, con esso, creare le premesse per l'aumento della ricchezza e della stabilità, anche politica¹³.

Con particolare riguardo all'Unione Europea, la condizionalità appare come strumento di integrazione attraverso un corretto utilizzo delle risorse¹⁴.

In generale, il termine condizionalità farebbe riferimento alle pratiche mediante le quali le organizzazioni internazionali, sovranazionali e gli Stati subordinano gli aiuti finanziari al rispetto di *standards* finalizzati alla stabilità finanziaria, alla crescita economica e allo Stato di diritto¹⁵.

Ai fini del presente lavoro, però, occorre rilevare che, a livello internazionale, si registra una vincolatività degli accordi che riportano clausole di condizionalità poco efficaci, vincolando l'indirizzo politico del paese fino a un certo punto: nel diritto internazionale, infatti, i prestatori finanziari, una volta analizzate e verificate le condizioni¹⁶ dello Stato debitore e l'eventuale meritevolezza alla ricezione dei prestiti

¹² A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019.

¹³ C. PINELLI, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2013. In buona sostanza, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale hanno optato per un sistema di finanziamento "condizionale", cioè sottoposto a vincoli che garantissero, secondo la scienza economica dell'epoca, la restituzione del prestito ottenuto. Per mettere nella condizione i Paesi beneficiari di restituire quanto prestato, le Organizzazioni Internazionali subordinano la concessione delle *tranches* di finanziamento al varo e implementazione di riforme strutturali che coinvolgessero interi settori economici e che liberalizzassero il mercato al fine di ottenerne stabilità e sostenibilità economica. Sulle modalità e gli esiti di detti programmi di finanziamento, si vedano almeno C. ESPOSITO, *Fondo Monetario Internazionale e Paesi a basso reddito (LiCs): le implicazioni della crisi finanziaria globale*, in *La Comunità internazionale*, II, 2010, p. 211-229; A. SPAVENTA, *Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale a sessant'anni da Bretton Woods*, in *Queste Istituzioni*, 2004, pp. 12-21.

¹⁴ A dire il vero, come rileva B.M. FARINA, *La sperimentazione di nuovi modelli di condizionalità nell'Unione europea*, in *Annali – Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, n. 2013-2015, 2017, pp. 137-138, «il fenomeno della condizionalità si è manifestato nel sistema comunitario inizialmente nel quadro delle relazioni esterne, quale strumento di gestione della politica di aiuti allo sviluppo inaugurata a partire di primi anni '70 e rivolta ai Paesi più poveri dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)», tanto da poter essere individuata nella prima Convenzione di Lomé (1975) e formalizzata nella IV Convenzione di Lomé. In questa, in particolare, «furono inserite clausole in grado di imporre ai Paesi beneficiari dei programmi di aiuto il rispetto delle principali norme internazionali a tutela dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, nell'ottica di favorire il progresso socio-economico di tali Stati». Per una visione di insieme dei primi passi mossi dalla condizionalità, prima della sua definitiva importazione come strumento di governo, si vedano, nello stesso contributo della dottrina sopra indicata, anche le pp. 138 ss., e in particolare, le note da 2 a 5, con i relativi riferimenti bibliografici.

¹⁵ C. PINELLI, *Conditionality and economic constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2018, p. 23.

¹⁶ La differenza tra condizione e condizionalità è approssimativamente di stampo qualitativo. La condizione, proprio perché appartenente al mondo delle obbligazioni contrattuali e dunque del diritto privato, indica una staticità perché apposta una volta per tutte, ancorché riferentesi a un evento futuro e incerto, ma già individuato. La condizionalità,

internazionali (che, di certo, non è dipesa, e non dipende esclusivamente dalla capacità di restituzione, ma ha a che fare anche con questioni geopolitiche), poco possono fare per coartare l'adempimento delle condizioni sottoscritte nel negoziato. Ciò, per la carenza sia di vincolatività nella trasmissione delle informazioni relative all'effettivo utilizzo delle risorse per quegli scopi per cui sono state erogate, sia dell'esecuzione di quelle riforme che spesso vengono richieste per raggiungere l'accordo. Non è raro, infatti, a livello internazionale, il caso di riforme varate e non eseguite (si pensi ai casi di quelle relative alla democratizzazione dei Paesi in via di sviluppo)¹⁷, oltre al fatto che l'arrivo di investimenti privati, per il solo annuncio della firma dell'accordo con le organizzazioni internazionali, rende di fatto possibile al paese beneficiario svincolarsi dalle obbligazioni che si è assunto nell'accordo stesso¹⁸.

I livelli maggiori di vincolatività si rilevano negli ordinamenti compositi, ove si assiste ad un ricorso massiccio delle condizionalità sia dal punto di vista, appunto, quantitativo, sia soprattutto dal punto di vista qualitativo¹⁹. Nello stato composito, infatti, il coordinamento richiesto dall'adesione del Paese, renderà le condizionalità più pervasive. Nel caso dell'accompagnamento delle condizionalità, a differenza delle realtà internazionali, ad una *governance* negoziata e condivisa, il metodo di governo che le contempra diverrà di fatto vincolante, perché è proprio quell'adesione di natura costituzionale al progetto di Stato composito che non consente di svincolarsi dalle condizionalità di tipo finanziario, per la leva esercitata, soprattutto nel caso di metodo decisionale intergovernativo, da quei Paesi che, più che ricevere, attribuiscono mezzi finanziari allo Stato composito²⁰.

È stato rilevato che, proprio in questi Stati, si è assistito a un'evoluzione, appunto, qualitativa delle condizionalità: esse, da cooperative, cioè adoperate per unire ciò che era diviso, sono passate, pian piano, a un livello coercitivo, probabilmente anche in connessione alle sfide poste dalla globalizzazione e, proprio al fine di affrontare il crescente peso dei Paesi emergenti, sono divenute punitive. Questo ovviamente se, da un lato, velocizza la conformazione a determinati valori e regole comuni, ha creato,

invece, soprattutto per come è oggi maggiormente utilizzata, si caratterizza per essere collegata a principi, piuttosto che ad eventi: Rule of Law, ma, soprattutto, per quello che più ci interessa in questa sede, sostenibilità finanziaria e, ancora di più, stabilità economica.

¹⁷ G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Riv.Dir.Comp.*, n. 3/2021, p. 157.

¹⁸ G. BIRD, *The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform: is it simply a matter of political will?*, in *The Journal of Policy Reform*, 2(1), 1998, p. 104, il quale, ha modo di rilevare (p. 93) anche che il beneficio al sistema Paese dipende dalla presenza di tecnocrati o di populistici al potere. Nel primo caso, I tecnocrati, essendo più attenti agli aspetti macroeconomici saranno portati a un grado maggiore di aderenza alle condizionalità dell'accordo siglato; i populistici, invece, saranno maggiormente restii a cedere alla vincolatività *soft* di quegli accordi, anche solo attraverso la mancata collaborazione nel trasmettere i dati di cui l'ente finanziatore ha necessità per sbloccare le *tranches* di investimento.

¹⁹ A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in R.TARCHI (a cura di), *I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata*, DPCE online, 2021, p. 1336.

²⁰ A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, cit., p. 1354.

dall'altro, un senso di forte disagio dei governi nazionali, allontanando un risultato di condivisione di intenti²¹.

L'Unione europea ha sperimentato tutti i livelli di condizionalità²²: *cooperativo*, nel caso delle procedure di allargamento dell'Unione; *coercitivo*, nel caso delle procedure relative alla tutela della stabilità finanziaria; *punitivo*, nel caso delle procedure di violazione dello Stato di diritto²³.

3. L'utilizzo della condizionalità in ambito europeo

Nell'Unione europea, la condizionalità è stato strumento di governo su un doppio fronte: da un lato, quello legato all'allargamento dell'Unione stessa e, dall'altro, quello di avvicinamento e coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati membri, tra i quali naturalmente spiccano quelli che hanno adottato, come moneta, l'Euro, per cui la condizionalità è più stringente. A questi due tipi di utilizzo dello strumento condizionante le politiche interne, si riferiscono anche gli utilizzi più recenti, relativi ai numerosi programmi di finanziamento europei e, da ultimo, alla salvaguardia dello Stato di diritto.

Prima di soffermarsi su quest'ultimo utilizzo della condizionalità, occorre ripercorrere, seppur brevemente, la sua adozione in seno al processo di allargamento.

A differenza delle sue origini internazionali come strumento di incremento della crescita e stabilità di Paesi che ricevevano sostegno finanziario, nell'Unione europea è stato utilizzato come mezzo di tutela della democrazia e dei diritti umani nei Paesi dell'ex blocco sovietico²⁴.

²¹ A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 4 ss., che precisa come «in un ideale *continuum* che definisce lo spettro delle diverse declinazioni dell'esercizio del potere, la condizionalità si colloca in posizione mediana tra gli atti normativi vincolanti e le fonti di *soft law* operando, di fatto, in una zona grigia, non ancora del tutto esplorata».

²² Come ha bene precisato A.BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 158, «a differenza degli Stati federali (...) in cui la condizionalità, pur se declinata in diverse forme e finalità, rappresenta uno strumento i cui tratti essenziali sono delle invarianti, nell'Unione europea sarebbe più opportuno parlare della presenza di *tanti* regimi di condizionalità», pur se «i recenti utilizzi della condizionalità nell'Unione (nel caso della *rule of law* e del *NextGenEU*) sembrano chiaramente indicare una direzione di marcia che punta verso una declinazione federale della condizionalità, tanto in forme cooperative quanto coercitive e finanche punitive, che richiamano, su tutte, l'esperienza americana».

²³ Su cui, recentemente e da ultimo, si veda almeno C.FASONE, A.DIRRI, Y.GUERRA, *EU Rule of Law Procedures at the Tast Bench. Manging Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Cham, 2024.

²⁴ Il più grande allargamento dell'UE si è avuto nel 2004, anno nel quale aderirono all'Unione 10 Stati tra cui i Paesi dell'Europa Centro-orientale (PECO), Cipro, Malta, Estonia, Lettonia e Lituania. Nel 2007 hanno aderito Bulgaria e Romania e nel 2013 la Croazia. Sull'allargamento, la dottrina è davvero sconfinata. Si vedano almeno: C.PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 10(3), 2004, pp. 354-362. Per quanto concerne i criteri per l'adesione all'Unione europea, questi vennero definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993. Questi erano: il criterio politico, che implica il possesso da parte dello Stato candidato di istituzioni stabili; quello economico, che implica la costruzione di un'economia di mercato e quello istituzionale, che impone l'introduzione del c.d. *acquis communautaire*, cioè il complesso normativo comune.

La riuscita dell'allargamento dei valori democratici europei nei Paesi dell'Europa orientale ha creato quella fiducia nella condizionalità che l'ha fatta diventare sinonimo di metodo per avvicinare e adeguare²⁵ i Paesi europei ai principi e valori che andavano veicolati, tra i quali, come vedremo, la stabilità economica.²⁶

Quanto sopra è confermato dal fatto che, lungi dall'essere utilizzata come strumento di indirizzo delle finanze pubbliche²⁷, in questo contesto ha esercitato un'influenza *cooperativa* tra lo Stato candidato ad avere accesso all'Unione Europea, che per parteciparvi doveva garantire uno *standard* minimo di avvicinamento all'*acquis communautaire* e quest'ultima. La caratteristica, rispetto all'utilizzo attuale, era da rintracciarsi in una condizionalità come preconditione di accesso all'Unione europea, essendo imposta a Paesi terzi che avessero deciso di aderire ad essa.

Il successo ottenuto nel processo di democratizzazione e veicolazione dei valori e principi europei nei Paesi che si accingevano ad aderire all'Unione europea, si diceva, hanno creato quella fiducia nello strumento necessaria al suo utilizzo in campo macroeconomico – e dunque sul modello FMI, soprattutto dopo il successo ottenuto nei primi tre Paesi che l'hanno sperimentato (Lettonia, Romania e Ungheria). La politica europea pensò quindi di utilizzare la condizionalità finanziaria come leva per l'avvicinamento dei Paesi europei a *standards* economici per la stabilità e la crescita, nel frattempo divenuti un obiettivo valoriale e primario nel diritto e nelle politiche dell'Unione Europea²⁸.

È noto, sul punto, come il fine di salvaguardia dell'Euro, come moneta in grado di competere a livello internazionale, abbia condotto, da un lato, a politiche straordinarie di aiuto dei Paesi con debito pubblico elevato e, dall'altro, a un accordo su una *governance* economica austera.

Ciò è dipeso dallo stretto legame tra il potere di spesa dell'Unione e, più in generale, quello dell'integrità del bilancio europeo, con i dibattiti circa la natura, le competenze e i poteri dell'Unione nei confronti degli Stati membri²⁹.

²⁵ D. SICLARI, 'Condizionalità' internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani, in *Federalismi.it*, Focus – America Latina n. 1, 2015, pp. 16-17.

²⁶ Si veda, *ex multiis*, il recentissimo lavoro di G. LO SCHIAVO, *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 2019/2, spec. p. 218, secondo cui «la crisi finanziaria ha esaltato la natura di 'bene pubblico' di tale concetto e le riforme in Europa hanno dimostrato che la stabilità finanziaria può essere considerato un obiettivo *fondante e sovranazionale* dell'Unione Europea».

²⁷ W. JALOBY, J. HOPKIN, *From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 27(8), 2020, p. 1160, che precisano come «If we focus on the 33 policy 'chapters' in the Commission's screening process (...) almost none involved the basic structures of constitutional democracy and few centrally affected sensitive core state functions of citizenship, defence and foreign policy, or economic choices about fiscal, social, and labour market policy».

²⁸ G. LO SCHIAVO, *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 2019/2, p. 217, secondo il quale la crisi finanziaria del 2008 «ha dimostrato che i meccanismi di salvataggio hanno tre importanti funzioni. La prima è che essi rappresentano una sostanziale rete di protezione per continuare a svolgere una certa attività. La seconda è che ad essi è connesso l'effetto fiducia che determinate misure generano nei mercati, anche a livello individuale e ai pubblici poteri, nel rispetto della stabilità finanziaria. La terza è che tali strumenti danno modo ad alcuni operatori di mercato di essere salvati senza generale panico eccessivo, una corsa agli sportelli o altre forme di rischio sistemico».

²⁹ A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., pp. 158-159.

In particolare, il potere di spesa dell'Unione è da rintracciarsi nell'art. 311 TFUE, secondo il quale «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie» e viene eseguito dalla Commissione che, ai sensi dell'art. 317 TFUE, coopera con gli Stati membri per mantenere la buona gestione delle risorse.

Dunque, nonostante il bilancio rappresenti un vero e proprio *strumento* per l'avanzamento del processo di integrazione, esso sconta una fragilità che lo rende non del tutto adatto allo scopo, almeno fin quando non assumerà una consistenza che lo avvicini a quello di Stati federali³⁰.

In particolare, il c.d. paradigma di Maastricht trasferisce la sovranità monetaria degli Stati membri all'Unione europea, mentre lascia loro la politica economica e fiscale, che vengono coordinate attraverso gli strumenti *procedurali* cui si accennerà.

L'intrinseca debolezza di questa struttura si è mostrata, una volta per tutte, già nella prima crisi economica di portata mondiale: quella del 2008.

Sulla crisi dei debiti sovrani molto è stato detto. Ciò che occorre rilevare in questa sede sono le difficoltà che, in Europa, si sono manifestate nel sopperire ai problemi creati dallo *shock* economico che ne è derivato. Tra i molteplici strumenti, di diritto internazionale e sovranazionale, utilizzati per fronteggiare la crisi dei debiti dei PIIGS, la condizionalità ha trovato una consacrazione nella modificazione dell'art. 136 TFUE. La detta norma è stata infatti integrata, nel 2011³¹, con un terzo paragrafo secondo il quale «La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo [di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme] sarà soggetta a una *rigorosa condizionalità*» (cors.mio).

Tra l'emersione della crisi del 2008 e la decisione del Consiglio che ha introdotto la modifica alla norma sopra citata, sono passati tre anni nei quali l'esperienza greca, a tutti nota, ha costituito il banco di prova del nuovo meccanismo, poi trasfuso, appunto, nel detto terzo paragrafo.

Invero, la condizionalità era presente nell'art. 122 del TFUE, nel quale erano previste «determinate condizioni» in presenza delle quali si sarebbero potuti concedere aiuti agli Stati membri in difficoltà per cause ad essi non imputabili direttamente (calamità naturali o circostanze eccezionali «che sfuggono al suo controllo»)³².

³⁰ Ad oggi, ai sensi della decisione (UE, Euratom) 2020/2053, il livello di risorse proprie utilizzabili all'anno è attualmente fissato all'1,4 % del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE.

³¹ Paragrafo aggiunto dall'articolo 1 della Decisione del Consiglio n. 199 del 25 marzo 2011.

³² Il testo completo dell'art. 122 TFUE (*ex* articolo 100 del TCE) è il seguente: «1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali

È ai sensi della norma che precede che è stato effettuato il salvataggio della Grecia nel 2010, con la differenza che, mentre per la Lettonia, la Romania e l'Ungheria si trattava di aspetti monetari, la Grecia aveva seri problemi di solvibilità e di sostenibilità del debito pubblico³³. Anche le condizioni mutavano. Per la Grecia si è trattato di varare riforme riguardanti i diritti sociali, con particolare riferimento a sanità, istruzione, previdenza, politiche attive del lavoro che, come aveva affermato il *Bundesverfassungsgericht* nella sentenza Lissabon, costituiscono il nucleo essenziale della sovranità³⁴, trasformando lo strumento della condizionalità da *cooperativo* a *punitivo*³⁵. D'altronde, pur dovendo sintetizzare e semplificare, di diritti a prestazione si tratta e, come tali, costano alle casse dello Stato e vengono tutelati in via politica attraverso le previsioni di spesa della legge di bilancio. Ora, se la sua elaborazione (il suo processo decisionale) viene *condizionato* in termini di spesa generale *possibile*, non si potrà certo prevedere uno sviluppo delle prestazioni tipiche del *Welfare State* che dovranno misurarsi con il quadro economico generale e competere, se va bene, tra loro in una lotta a una *fetta* di risorse per la loro tenuta, con buona pace della qualità delle prestazioni erogate.

che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

³³ A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, p. 41, secondo cui «è solo con il primo *Greek Loan Agreement* che le misure di condizionalità vengono impiegate per fornire assistenza ad un membro dell'Eurozona. Nel caso greco si trattava di accordi di prestito bilaterali tra gli Stati membri dell'Eurozona e la Grecia, sottoposti al rispetto di rigorose condizioni, stabilite ex ante in un *Memorandum of Understanding* e in una Decisione del Consiglio, la n. 2010/320/EU16. Nella dichiarazione dell'Eurogruppo dell'aprile del 2010, si prevedeva che la Commissione avrebbe lavorato insieme alla Banca Centrale e al Fondo Monetario Internazionale sul programma di assistenza. Il rispetto delle condizioni da parte dello Stato beneficiario sarebbe poi stato vagliato dagli stati membri dell'Eurozona, sentito il parere della BCE e sulla base di una valutazione della Commissione».

³⁴ A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, cit., p. 43. Vedi anche id, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 181, secondo la quale, a differenza della condizionalità utilizzata nel caso dell'allargamento che «pareva “orientat[a]” e moss[a] da un *telos* di fondo (la costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo), quello sotteso alla crisi economica pare invece un mutamento privo di una tensione teleologica chiara e, per questo, incerto nel suo approdo finale».

³⁵ In particolare, come fa recentemente notare A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, cit., p. 183, la condizionalità applicata dall'Unione europea «ha rappresentato, da un lato, un passo indietro verso un modello di *governance* economica di tipo intergovernativo, dominato dalle relazioni internazionali degli Stati e dall'altro, un significativo trasferimento di sovranità dagli Stati membri a istituzioni sovranazionali secondo un modello che si discosta da quello originario di integrazione europea, basato sul riconoscimento dell'eguale sovranità degli Stati membri e sullo strumento della cittadinanza europea quale mezzo a garanzia dell'accesso ai processi decisionali sovranazionali da parte dei cittadini europei». Conferma questa tendenza B.M. FARINA, *La sperimentazione di nuovi modelli di condizionalità nell'Unione europea*, cit. p. 143, «il quadro generale della condizionalità si è così ampliato per seguire la nuova traiettoria del processo di integrazione europea, sempre più orientato al rafforzamento della *governance* economico-finanziaria che ha compromesso di fatto quell'equilibrio tra mercato e politiche sociali che gli Stati membri della Comunità avevano cercato di salvaguardare sin dall'adozione del Trattato di Maastricht».

Questa trasformazione³⁶, come anticipato sopra, viene cristallizzata nell'integrazione dell'art. 136 TFUE con la previsione della *rigorosa condizionalità* degli aiuti finanziari che si è confermato³⁷ non solo base e presupposto degli interventi di sostegno agli Stati membri in difficoltà, ma anche, e addirittura, uno strumento essenziale l'avanzamento dell'integrazione europea³⁸.

Con questa integrazione normativa si avvia un mutamento dell'architettura europea che passa dall'essere fondata sull'autonomia delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri all'essere caratterizzata dall'applicazione di condizioni rigorose di bilancio, specificate nel *Fiscal Compact*.

Dunque, viene consacrata una condizionalità che non solo indica il *quantum* di risanamento dell'economia dello Stato membro, ma anche il settore da risanare, con l'effetto evidente di *influenzare* la discrezionalità del legislatore nazionale sulle scelte di finanza pubblica³⁹.

4. I numeri e la loro centralità

Gli indici macroeconomici rappresentano il presupposto, lo strumento e l'esito della condizionalità di tipo finanziario. A differenza delle condizionalità applicate ai fondi strutturali e alla tutela dello Stato di

³⁶ L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *Documenti LAI 1102*, p. 1, secondo cui «decisiva è stata la pressione della Germania che ha voluto mettere nero su bianco (risulta chiaro dalle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2010) che l'utilizzo dell'art. 122 del Trattato (...) è stato ammesso solo in via del tutto eccezionale: un'eccezione che, come si dice in Italia, "non fa precedente"». Per sigillare un'interpretazione restrittiva dei Trattati, rispetto alla fuga in avanti imposta dalla crisi, "i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto (...) che questo articolo non debba essere usato per tali fini"».

³⁷ Le Corti si sono allineate perfettamente al senso dei Paesi del Nord Europa secondo i quali gli aiuti finanziari sarebbero dovuti essere strettamente condizionati per evitare il *moral hazard* imputato ai Paesi dell'area mediterranea. Sul ruolo delle Corti si vedano *ex multis* A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, cit.; C. PINELLI, *Le corti europee (nella crisi dell'Unione)*, in *europeanrights.eu*; N. LUPO, *The advantage of having the "first word" in the composite european constitution*, in *IJPL*, 2/2018, 186 ss.; C. FASONE, *Do Constitutional Courts Care About Parliaments In The Euro-Crisis? On The Precedence of The "Constitutional Identity Review"*, in *IJPL*, 2/2018, p. 205 ss.; P. RIDOLA, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18/2012.; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, 18/2012; M. BONINI, *Giudice delle leggi o "signore dei trattati"? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'"identità costituzionale"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016. Da ultimo, merita attenzione uno degli ultimi approdi della giurisprudenza del BVerfG sul Public Sector Purchase Programme (PSPP), al riguardo v. L.F. PACE, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *federalismi.it*, 16/2020, p. 299 ss.; M. BURSI, *La sentenza del BVerfG sul Public Sector Purchase Programme: un'Europa sempre più difficile*, in *Consulta Online*, II/2019, p. 385 ss

³⁸ G. LO SCHIAVO, *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*, cit.

³⁹ C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2019, p. 30: «*the very Court's admission that the additional paragraph to Article 136 TFEU was introduced with the aim of legitimizing a mechanism whose legal basis were strongly disputed under EU law proves that it consisted in establishing an emergency rule, such as that of making financial support dependent on loan agreements specifying not only the level of cuts to be made, but also in what areas they are to be made by a Member States*». Cfr. Anche A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 166, la quale evidenzia come «nonostante le severe critiche (...) rivolte al modo in cui la condizionalità è stata utilizzata durante la crisi economica dell'Eurozona, le istituzioni dell'UE sembrano aver continuato a fidarsi quasi ciecamente della condizionalità con poca riflessione su quali limiti possano esistere nella sua applicazione e sulla reale efficacia della stessa».

diritto, che sospendono *ex post* finanziamenti cui lo Stato membro avrebbe diritto, gli indici macroeconomici rappresentano appunto il *prima* e il *dopo* della condizionalità⁴⁰.

D'altronde, in ordine al bilancio dello Stato, si è smarrito il senso storico della decisione unitaria sulle politiche, con riferimento alla sovranità, per occuparsi solo dei vincoli, delle condizionalità e dell'austerità imposta dall'Unione Europea in nome della stabilità economico-finanziaria⁴¹. Anche qualora non si voglia ritornare a un discorso di bilancio come bene pubblico⁴² o come diritto alla sua determinazione come pieno potere per il quale sono nate le moderne Assemblee legislative⁴³, non occorre arrendersi alla *legge dei numeri*⁴⁴ o alla prevalenza della tecnica (economica) sul diritto - che piuttosto devono dialogare. Occorre, almeno, prendere atto, non potendolo approfondire, che la frizione tra necessità finanziarie e diritti è in pieno corso⁴⁵ e deve tendere ad un approfondimento di tipo democratico.

Le norme europee sulla convergenza delle politiche economiche sono note. Al netto del Patto di Stabilità e Crescita e del *Fiscal Compact*, esse possono ricondursi all'art. 123 TFUE che esclude la concessione di agevolazioni creditizie agli Stati membri da parte della Banca Centrale europea; all'art. 125 TFUE che riguarda il divieto del c.d. *bail out*, cioè il divieto per Unione europea e Stati membri di farsi carico degli

⁴⁰ Per *prima* si intende l'applicazione dei numeri (indici macroeconomici) nella prima parte del Semestre europeo (c.d. *braccio preventivo*), mentre per *dopo* si intende il c.d. *braccio correttivo* in caso di disavanzo accertato, come detto di seguito.

⁴¹ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 151. A. BARAGGIA, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti Europee*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 337, ricorda come «l'affermazione delle misure di condizionalità come elemento chiave della risposta europea alla crisi si verifica nel 2010 con l'implementazione del primo programma di aiuti alla Grecia. Tale irruzione è avvenuta al di fuori delle previsioni dei Trattati, attraverso quella che è stata definita una sorta di *legal improvisation* dettata dalle straordinarie circostanze economiche e dall'effettivo rischio di *default* di uno degli stati membri dell'Eurozona».

⁴² Su cui almeno L. ANTONINI, *La corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

⁴³ Su cui, almeno, l'ampia ricostruzione di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, pp. 165 ss.

⁴⁴ L'efficace descrizione dei vincoli sovranazionali è il titolo di un volume di C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016.

⁴⁵ Cfr. da ult. F. PAMMOLLI - C. TUCCIARELLI, *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021 e, come base della discussione S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000, su quale una dottrina enorme. L. ANTONINI, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, Modena, Mucchi Editore, 2022, p. 28, rileva come se «l'utopia di ritenere i diritti come entità incondizionate e indipendenti dalle risorse disponibili è definitivamente caduta (...) non si tratta più allora, oggi, di chiudere gli occhi di fronte alla cruda realtà del condizionamento finanziario, quanto piuttosto di aprirli due volte: la prima per riconoscere il valore costituzionale dei sistemi che consentono la provvista delle risorse necessarie a rendere effettivo il catalogo dei diritti, la seconda per identificare forme di bilanciamento tra il condizionamento finanziario e la garanzia dei diritti, sì da evitare che il primo diventi un vero e proprio valore tiranno». L'A., più che sul costo dei diritti, però, pone l'accento sul riconoscimento, da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2020), del «necessario e parallelo sviluppo» della *spesa costituzionalmente necessaria* e delle *entrate pubbliche*, «per effetto del rapporto – rafforzato anche in virtù del principio dell'equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81 Cost. – che lega la prima nozione all'ambito delle seconde. Parallelamente a quanto affermato sul versante della spesa, anche su quello delle entrate si è quindi profilata una riduzione, in nome dei principi costituzionali, della discrezionalità del legislatore» (p. 33). Sui doveri, dal punto di vista della filosofia del diritto e su questo parallelismo, cfr. anche T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari-Roma, editori Laterza, 2022, p. IX, che afferma come ««il diritto ci chiede di fidarci l'uno dell'altro, e lo fa nel momento in cui stabilisce quali sono i diritti e i doveri reciproci all'interno di una qualsiasi relazione da esso regolata. Certo, esso ci dice anche (e non può non dirci) che quando la fiducia verrà tradita interverranno rimedi pronti a sostenerci»».

impegni finanziari di altre autorità pubbliche e all'art. 127 TFUE con il quale viene positivizzato il divieto per gli Stati membri di disavanzi eccessivi⁴⁶.

Si è detto che queste regole trovano origine nel Trattato di Maastricht, cui può farsi risalire la cessione di sovranità relativa alla politica monetaria e la perdita parziale di autonomia (vedremo quanto) in punto di politiche economiche. L'accordo su queste è, infatti, consistito nel passaggio dal *coordinamento* alla *convergenza*⁴⁷.

Il sistema normativo appena sintetizzato mira a tre obiettivi, di cui due originari e uno, per così dire, inaspettato.

I primi due consistono nel *i*) evitare il *moral hazard* degli Stati *meno virtuosi*, nel senso che essi non dovranno essere indotti, al di sopra della politica fiscale domestica, a ricorrere al *deficit* – magari per conquistare o rafforzare il consenso popolare - nell'aspettativa che altri Stati o l'Unione europea si facciano carico dei loro debiti⁴⁸; e *ii*) rendere più netta la separazione tra politica monetaria e politica fiscale, rafforzando il ruolo (e l'indipendenza) della Banca Centrale europea nell'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, in linea di continuità, peraltro, a un antecedente italiano: il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia del 1981. La *ratio* va ricercata, a livello europeo, nella primazia della lotta all'inflazione⁴⁹.

Nonostante questa rappresenti una tassa occulta e iniqua, consente agli Stati ad alto debito, con una politica di svalutazione della moneta, di ridurre il valore del debito. Ma, in un mercato unico, una decisione

⁴⁶ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 152; G. DELLA CANANEA, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inerasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, precisa come detti principi poggiano «su alcuni standard, ai quali occorre fare riferimento nel quadro della sorveglianza multilaterale» e su cui «sono sorti equivoci piuttosto seri». In particolare, innanzitutto, «gli standard primari sono quelli di ordine qualitativo, mentre gli standard di ordine quantitativo hanno una posizione secondaria». Poi, «nulla, nell'ordinamento giuridico europeo, autorizza le istituzioni dell'Unione a prendere posizione circa l'entità della spesa pubblica negli Stati membri». infine, «per la natura stessa dell'assetto istituzionale europeo, i controlli di primo grado devono essere effettuati dagli organismi nazionali, come i Ministeri delle Finanze e gli istituti di statistica. Ma spetta all'Unione garantire – al pubblico e ai mercati – che quegli organismi forniscano dati accurati, sottoponendoli a verifiche».

⁴⁷ A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022, p. 778.

⁴⁸ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), in *Enc.Dir.*, Ann. VII, 2014, p. 174, ricorda come «per cogliere il significato di questi vincoli bisogna tener presente che sono imposti per impedire comportamenti opportunistici degli Stati meno virtuosi, i quali riuscirebbero altrimenti a traslare sugli altri le conseguenze negative delle loro politiche di bilancio», così che «la situazione della finanza pubblica di ciascun Stato viene in rilievo non tanto per il profilo patrimoniale, quanto piuttosto per la domanda di moneta che, in conseguenza di tale situazione, viene riversata sul mercato».

⁴⁹ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014, p. 174, secondo cui «il Trattato di Maastricht ha imposto agli Stati membri alcune misure di convergenza giuridica, in vista dell'istituzione della moneta unica» per «garantire la piena indipendenza delle Banche centrali nazionali, in vista della loro trasformazione in strumenti operativi della Banca centrale europea (BCE), in modo da evitare che, in conseguenza degli indirizzi eventualmente impartiti dai Governi nazionali, fossero costrette a commisurare le loro decisioni di creazione di base monetaria al fabbisogno pubblico, invece che alle esigenze di stabilità monetaria»

simile eroderebbe il potere di acquisto e il risparmio dei Paesi che hanno, in quel momento, un debito basso⁵⁰.

Il terzo scopo, che si è detto *inaspettato*, è esito della crisi del 2008 e consiste nell'intento europeo di proteggere l'intera eurozona dalla crisi sistemica, attraverso un sistema che assicuri i Paesi finanziariamente più deboli dalle pressioni dei mercati.

Occorre precisare.

Come si è visto, la crisi privata dei mutui *subprime* è diventata presto crisi dei debiti sovrani dei Paesi maggiormente esposti, divenendo per l'appunto crisi pubblica. Non è la sede per soffermarsi sui collegamenti tra crisi del debito privato e quella del debito pubblico⁵¹. Basti qui ricordare come i mercati finanziari iniziarono una serrata manovra speculativa nei confronti dei PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) causando un innalzamento, per interessi sempre più elevati, del valore del debito pubblico. In estrema sintesi, si può ricordare che la trasmissione del debito privato, causato dalla perdita totale di valore delle cartolarizzazioni dei debiti *subprime*, a quelli pubblici, fu principalmente causata dalla finanziarizzazione dell'economia globale: alle rilevate perdite di bilancio dei più grandi istituti finanziari, si tentò di ovviare, per accumulare risorse e ritornare a guadagnare, con la speculazione sui titoli di Stato. Questi, per essere acquistati, dovettero essere sottoposti a tassi di interesse sempre più alti. In questo trova giustificazione la straordinarietà del programma monetario *extra ordinem* della BCE, annunciato dalla famosissima frase dell'allora Presidente Mario Draghi «*whatever it takes*», con il quale, acquistando debito sovrano, si tentò – riuscendoci – di calmierare l'innalzamento degli interessi richiesti sulle nuove emissioni obbligazionarie degli Stati altamente indebitati.

Quanto ai profili sanzionatori, collegati alle norme sopra sintetizzate e previsti nell'art. 126 TFUE in caso di disavanzo pubblico eccessivo di uno Stato membro, essi sembrano finalizzati - potendo essere ricondotti più a una *moral suasion*, che al classico modello obbligo-inadempimento-sanzione - più a proteggere l'eurozona contro le pressioni del mercato⁵², piuttosto che a discriminare i Paesi economicamente più deboli.

⁵⁰ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p.154. A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)* (voce), cit., 2014, pp. 173 ss. ricorda come «fino al 1981 vigeva la regola secondo cui la Banca d'Italia avrebbe acquistato tutti i titoli del debito dello Stato che, in sede di emissione, non fossero stati collocati sul mercato [Delibera del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) del 21 marzo 1975]». Questa regola, unitamente al fatto che «era il Tesoro a decidere unilateralmente il costo del proprio indebitamento», rendeva il Ministero libero di decidere la quantità di moneta da creare. Con il famoso «divorzio», il «Tesoro non è stato più in grado di stabilire il costo del proprio debito», nonostante fosse rimasta «la possibilità di finanziarsi (entro determinati limiti) e di determinare la creazione (in pari misura) di base monetaria da parte della Banca d'Italia».

⁵¹ Recentemente, tra la molteplice dottrina che si è occupata del tema, molto recentemente, A.LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2022, cui si rimanda (spec. pp. 607 ss.) anche per la copiosa dottrina citata.

⁵² A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 155 ss.

La sanzione vera e propria, infatti, è imposta proprio dai mercati. Le autorità europee e quelle internazionali, in particolare, si mantengono su misure che prevedono la *pubblica gogna* (*name and shame*). Questo sistema, infatti, macchiando la *reputation* del Paese che vi sia sottoposto, induce le agenzie internazionali ad abbassare il suo *rating* e, di conseguenza, i mercati a perdere fiducia, causando, a catena, un costo più alto per l'approvvigionamento della liquidità in termini di interessi e innalzando esponenzialmente il debito pubblico⁵³.

Dunque, si può indicare in queste norme un intento *salvifico* dello Stato membro nei confronti dei mercati e della pressione che questi possono esercitare.

Le norme europee, in buona sostanza, sollecitano un'*auto-responsabilità* attraverso condizionalità che si possono definire, per l'appunto, *deboli* stante il carattere modesto delle sanzioni, compensate dall'effetto protettivo che l'appartenenza all'Unione europea determina⁵⁴.

In ogni caso, circostanza dibattuta è che l'introduzione degli indicatori macro-economici nella decisione di bilancio, in particolare - da un lato, riducendo la discrezionalità politica quantomeno in ordine ai saldi-obiettivo⁵⁵ che devono prevedere un indebitamento netto negativo o, comunque, prossimo allo zero; e, dall'altro, riservando la decisione dello Stato membro sulle politiche fiscali da attuare entro quei confini economici⁵⁶ - altera la natura politico-democratica della decisione di bilancio.

Ed è proprio l'analisi del grado di quest'alterazione che può far rispondere alla domanda che ci si è posti: quanto è *coartante* quel *coordinamento* delle politiche economiche nell'Unione Europea.

Il che si traduce nell'individuare - o no - nei numeri una certa *neutralità*.

5. La pretesa neutralità degli indici macroeconomici

La qualificazione neutrale delle grandezze quantitative deriva dalla convinzione che gli indicatori possono costituire una misura valutativa di una società statale e della sua stabilità, anche di governo⁵⁷.

⁵³ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, p. 157. Sul *perverso* effetto dei poteri privati sulla finanza pubblica, si veda, almeno, F.MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013.

⁵⁴ A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, cit., 2019, pp. 157-158, afferma testualmente come «nella regolarità costituzionale, dunque, i vincoli europei assumono carattere di *moral suasion* e sono alla fine strumenti di garanzia per gli Stati che hanno un debito pubblico alto. Il rispetto della *moral suasion* attribuisce agli Stati la garanzia diretta di godere ad un tempo degli strumenti di politica monetaria della BCE e della garanzia indiretta di un rifinanziamento del debito ad un costo non eccessivamente asimmetrico rispetto al costo di rifinanziamento delle nazioni con meno debito».

⁵⁵ T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., 2014, pp. 58 ss.

⁵⁶ N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C. CARUSO - M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020; G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *federalismi.it*, 2019, p. 125 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad.cost.*, 2014, 98 ss.

⁵⁷ M. INFANTINO, *Numera et impera. Il diritto comparato e gli indicatori giuridici globali*, FrancoAngeli, Milano, 2019. Cfr. anche M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 103.

I *numeri*, infatti, riescono, rispetto ad altri strumenti, a rappresentare situazioni complesse, attraverso la loro *semplificazione*. Basti pensare alla decisione di bilancio e all'opera di continua semplificazione contabile, che permette all'Assemblea di comprendere le scelte di politica economica fatte dall'Esecutivo. Insomma, i numeri hanno una portata simbolica tale da farli apparire *certi e rassicuranti*.

Rappresentare la *neutralità*, d'altro canto, scioglie la *conflittualità* tipica della decisione politica. In questo consiste l'ambiguità della tecnica, in relazione alla politica.

La scienza economica, infatti, fornisce risultati, come esito di un ragionamento *matematico*, nel quale sono individuati dal tecnico sia i presupposti da cui partire, sia la metodologia di calcolo da utilizzare. In altre parole, il ragionamento è matematico, ma i presupposti e il metodo no o, comunque, scelti da colui che i numeri usa. Così, gli indicatori hanno un'apparente neutralità dietro, però, una politicità prodotta dal metodo con cui vengono estrapolati.

La politica, dunque, può scegliere, in senso opportunistico, gli indicatori più favorevoli alla propria visione, sì da avere un dato *neutrale* da presentare agli elettori. Inoltre, persino le regole contenenti *numeri* possono essere interpretate, con la conseguente creazione di discrezionalità politica nella loro concreta applicazione. Insomma, i numeri e la politica hanno una «relazione mutualmente costitutiva», ove «l'ambito del politico è definito (anche) attraverso il linguaggio dei numeri» e, al contrario e ad integrazione, «l'ambito dei numeri è definito da scelte di natura politica»⁵⁸.

In altre parole, i numeri, censendo la realtà - che ne risulta semplificata rispetto alla sua naturale complessità - inducono una suggestiva *neutralità*, perché dotati e ammantati dall'*allure* di tecnicità. La politica, al contrario, utilizzando detta qualità apparentemente intrinseca alle grandezze numeriche, evita il *conflitto* sociale - tipico delle società plurali - e, più o meno frequentemente (perché da una *scelta* dipende), attraverso lo sviamento dell'opinione pubblica dalla complessità della realtà in cui vive, evita argomenti che potrebbero determinare tensioni sociali⁵⁹.

A conferma dello sfruttamento, da parte della politica, dell'*apparente* neutralità dei *numeri*, è ormai noto⁶⁰ che il limite del 3% del rapporto deficit pubblico/PIL «non ha alcun fondamento razionale»⁶¹. Resistendo

⁵⁸ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 103. In senso analogo, A. GUAZZAROTTI, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, in C. CARUSO - M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁵⁹ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 103-104.

⁶⁰ V. LOPS, *Parla l'inventore della formula del 3% sul deficit/Pil: "Parametro deciso in meno di un'ora, senza basi teoriche"*, *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2014.

⁶¹ A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?* in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., 2016, p. 14. Continua l'A. affermando: «elaborata negli anni '80 da un allora giovane funzionario (di nome Guy Abeille) del governo François Mitterrand e, soprattutto, senza alcuna base scientifica (...) ha tratto origine nel breve lasso di tempo di una sola ora dalle circostanze politiche dell'epoca, vale a dire l'esigenza del governo francese di evitare di erogare le elevate spese pubbliche che sarebbero state necessarie per

al passare del tempo nella Francia che gli diede i natali, venne introdotto in Europa con il Trattato di Maastricht. La premessa del suo inserimento fu la seguente: all'inizio degli anni Novanta, se la media dell'indebitamento pubblico a livello europeo era pari a circa il 60% del PIL (da qui l'altra regola numerica) e se la crescita nominale era pari a circa il 5% e il livello dell'inflazione al 2%, i disavanzi pubblici fino al 3% avrebbero mantenuto invariato il rapporto debito pubblico/Pil al 60%.

La storia della costruzione del limite debito pubblico/Pil del 60%, quanto a premesse teoriche, è simile. La differenza con il primo consiste nel suo senso economico di fondo: un debito pubblico eccessivo produce danni strutturali ai sistemi economici⁶².

Stessa origine e sorte è toccata alla limitazione del deficit strutturale degli Stati allo 0,5%, anch'essa ispirata al limite del rapporto deficit/Pil del 3%⁶³.

Non stupisce, dunque, l'affermazione secondo cui i dati, attraverso i quali si quantifica il debito pubblico, «non sono solo motori della politica, ma sono artefatti politici in sé e per sé»⁶⁴ e che il loro potere non risiede tanto nel preservare da effetti negativi l'economia di un Paese ad alto debito pubblico, bensì nel condizionamento sulla percezione della società⁶⁵.

Il che non vuol dire demonizzare la natura e l'utilità delle *quantificazioni*, ma avvertire che, stante la loro plurifunzionalità, essi possono anche essere *strumentalizzati* per rendere *non trasparenti* e *inevitabili* alcune scelte politiche, altrimenti invisibili all'opinione pubblica. Infatti, se, da un lato, gli indicatori possono razionalizzare il potere politico, e contribuire alla contestazione di progetti di dominazione, dall'altro, al contrario, possono esserne i giustificativi⁶⁶, non potendo di certo neutralizzarlo. In altre parole, è il *quomodo* di utilizzo dei *numeri* (che dipende da una scelta politica) a renderli *angelici* o *demoniaci*.

Può darsi, dunque, ragione a chi, molto recentemente ha dato dell'economia (e del suo strumentario *numerico*) una accezione *politica*⁶⁷.

mantenere fede alle costose promesse formulate in occasione delle precedenti elezioni. Dal momento che il deficit pubblico francese dell'epoca era pari al 2,6%, si pensò di arrotondare tale valore al 3%, per il semplice motivo che questo è un numero storico che fa pensare alla trinità».

⁶² A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, cit., 2016, p. 15, evidenzia che, infatti, «un debito troppo elevato rispetto alla ricchezza dei Paesi può far sorgere agli investitori istituzionali il sospetto che i costi da sostenere per il suo servizio saranno presto insostenibili, inducendoli così a chiedere interessi più elevati i quali andranno ad aggravare il problema iniziale, costituito da un livello di spesa pubblica maggiore delle corrispondenti entrate».

⁶³ A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, cit., 2016, p. 15.

⁶⁴ J. DE VLIÉGER - D. MÜGGE, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, in C. CARUSO - M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., 2020, pp. 34-35.

⁶⁵ J. DE VLIÉGER - D. MÜGGE, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, cit., 2020, p. 33

⁶⁶ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 104

⁶⁷ C.E. MATTEI, *L'economia è politica. Tutto quello che non vediamo dell'economia e nessuno racconta*, Milano, 2023, o più diffusamente, perché quest'ultima opera ne costituisce una sintesi, ID., *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, 2022.

Questa consapevolezza, unitamente a un sano conflitto politico sui dati, può contribuire a neutralizzare, questa volta sì, l'apparente indipendenza dei numeri dalla politica.

6. Il *procedimento* di indirizzo politico negli Stati pluralisti: dalla politica alla creazione del diritto

Se di politica o procedimento decisionale della politica si tratta, la nozione che ha tentato, ancora con esiti non certi, di sviscerare il percorso di costruzione (o meglio *giuridificazione*) della decisione politica è l'indirizzo politico.

Non potendo essere esaustivi in questa sede rispetto alla mole di studi dedicati alla nozione, che insieme al principio di separazione dei poteri, costituiscono le figure più controverse del panorama costituzionale, dopo un rapido *excursus* dell'evoluzione della nozione, ci si soffermerà sul contrasto dottrinale (e sulla sua evoluzione) relativo al rapporto tra *politica* e *diritto*, ovvero, in altre parole, alla *giuridicità* o meno dell'indirizzo politico, come «attività di direzione sostanziale e concreta degli organi dello stato»⁶⁸, un'attività che non si svolge «nelle forme logiche del diritto» ed è «essenzialmente, intrinsecamente politica nel più ristretto e proprio significato dell'espressione»⁶⁹.

Il concetto, come noto, emerge in epoca fascista, sulla base di elementi del diritto positivo contenuti nella disciplina delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri vigente a partire dal decreto Ricasoli⁷⁰ e poi nel decreto Zanardelli⁷¹. Per questo motivo la nozione rimarrà sempre legata allo studio della forma di governo⁷², pur dovendo chiarire che, a far transitare la nozione dall'epoca fascista a quella repubblicana, non fu la specifica concezione del Governo, ma gli elementi di teoria generale⁷³.

⁶⁸ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 254.

⁶⁹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 114. G. Silvestri, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1133, così ricorda le influenze su Crisafulli della dottrina tedesca otto-Novecentesca: «la funzione di governo, unificatrice di tutta la compagine statale, non aveva dunque natura intrinsecamente giuridica, ma aveva tuttavia effetti sull'esercizio delle funzioni giuridiche. Non poteva quindi non essere giuridicamente rilevante e regolata. L'impulso politico impresso a tutto il sistema dall'effettivo detentore del potere, mono o poli-soggettivo che sia, esce dalla sfera della pura volizione, per acquistare sostanza giuridica ad opera dei soggetti istituzionali che si ritengono vincolati a farvi seguito».

⁷⁰ R. D. 28 marzo 1867, n. 3629, art. 5.

⁷¹ R. D. 14 novembre 1901, n. 468, art. 6.

⁷² A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973, pp. 47 ss. evidenzia come si sia parlato di indirizzo politico dello Stato e del governo, di indirizzo politico di maggioranza e di quello costituzionale; di indirizzo politico normativo e esistenziale e di indirizzo politico pregiudiziale (emerso al di fuori dell'apparato statale) e di indirizzo politico che deriva la sua normatività dagli atti che in esso sono rappresentati. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, vorrebbe, all'esito del suo ragionamento, staccare la funzione di governo dal discorso dell'indirizzo politico al fine di liberarne le potenzialità.

⁷³ M. DOGLIANI, *Introduzione*, in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. XXVI chiarisce che sarebbe «profondamente sbagliato» considerare il problema dell'indirizzo politico come una «questione contingente e parentetica» e, dunque, legata al sopravvento del pensiero autoritario e ai movimenti politici di quegli anni, perché le strutture che ne derivarono spinsero alla «definizione teorica di una funzione che, sia pure con profili più evanescenti, era sempre esistita». Quest'ultima passaggio si ritrova in E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 92.

Questi elementi erano così tecnicamente ineccepibili – indipendentemente se si voglia aderire alla teoria normativa o esistenziale – da perdurare ormai da più di un secolo e da superare l’annosa questione sulla presenza o meno della nozione negli ordinamenti stranieri⁷⁴.

V’è però un dato che fa ancora discutere di indirizzo politico. L’indirizzo politico è il concetto attraverso il quale la giuspubblicistica italiana ha tentato, dagli inizi del Novecento, di ovviare alla *crisi dello Stato* evidenziata da Santi Romano, nella sua famosissima prolusione⁷⁵. In particolare, nell’arco del primo trentennio del Novecento, come noto, lo schema liberale dello Stato-soggetto e i suoi presupposti e principi ispiratori tramandati dalla filosofia politica, soprattutto hegeliana, erano stati messi in discussione per via, anche, del nuovo perno del sistema costituito dal parlamentare eletto dai nuovi ammessi all’elettorato attivo⁷⁶. Orbene, la frammentazione non calcolata che ne derivò, portò all’esigenza di trovare una nozione (unitamente a quello di Costituzione materiale) che riconducesse ad unità la temuta frantumazione dell’ordinamento giuridico ad opera del dirompente pluralismo, che da lì a poco, sarebbe stato governato ad opera della Costituzione rigida⁷⁷.

Oltre che dal punto di vista della distinzione tra sfera della libertà politica e sfera del divieto giuridico, il concetto di indirizzo politico rileva come presupposto per la ricostruzione della forma di governo, nel senso che serve a scriminare i fini politici, da quelli che non lo sono, e, soprattutto, tra coloro che li pongono e non⁷⁸. In altre parole, quale presupposto della ricostruzione della forma di governo, l’indirizzo politico serve a distinguere la *politica* dallo *stato* ai fini dell’individuazione del *potere* di porre i fini fondamentali di quest’ultimo.

Come noto, negli anni Trenta del Novecento, sotto la spinta della dottrina tedesca sulla *funzione di governo*, Costantino Mortati *ri-teorizzò*⁷⁹ sia il concetto di indirizzo politico, sia quello di costituzione materiale, che unitamente alla prima, rappresentavano un *nuovo* modo di vedere la politica «non [più] riconducibile

⁷⁴ Se A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 2, evidenzia la difficoltà di trovare un referente negli altri ordinamenti, N. LUPO - R. IBRIDO, *Introduzione. «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in N. LUPO - R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati Membri*, Bologna, 2019, i quali, nell’accostare l’art. 15 TUE che parla di impulsi, orientamenti e priorità all’indirizzo politico affermano come «nella versione inglese si parla di *necessary impetus* e di definizione delle *general political directions and priorities*», così come in quella francese, spagnola o tedesca.

⁷⁵ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi, Discorso inaugurale dell’anno accademico 1909-1910 nella Regia Università di Pisa*, ora in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1950.

⁷⁶ M. DOGLIANI, *L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell’esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milano, 1991, p. 19.

⁷⁷ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc.dir., I Tematici V*, Milano, 2023, p. 1127. Oltre al fatto che «il motivo di interesse che le nozioni in oggetto presentano sta nel fatto che esse sono tutte strumenti di una tendenza volta ad ampliare l’area di ciò che è rilevante per il diritto al fine di mantenere la rilevanza del diritto», come ha ricordato M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 34.

⁷⁸ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1135, a tal proposito, afferma come qualunque sia la forma di governo in esame «è innegabile che la configurazione concreta, in ciascun ordinamento, della separazione dei poteri incide, anche se non in modo decisivo, sulla forma di governo e sulla sede effettiva della potestà di indirizzo politico».

⁷⁹ È nota la derivazione tedesca della nozione di *funzione di governo* nel senso accolto dalla giuspubblicistica italiana.

né a quello per cui la politica esprime un ordine che deriva dall'ordine della natura, né (...) a quello per cui essa instaura un ordine artificiale contro il disordine della natura»⁸⁰.

Vezió Crisafulli, di lì a poco, attribuì alla nozione anche una costruzione di teoria generale, facendola divenire - unitamente alla detta *funzione di governo*, di cui è sì una specificazione, ma, se così si può dire, *razionalizzata*⁸¹ - il *modo* della giuspubblicistica italiana di accogliere «la consapevolezza della variabilità politica dei compiti costitutivi dello stato»⁸².

La creazione dell'indirizzo politico in epoca fascista⁸³ si rese necessaria per correggere, sotto un duplice aspetto, la teoria della *funzione di governo* di matrice tedesca. In particolare, pur condividendo con quest'ultima la comune matrice della *determinazione dei fini*⁸⁴, con l'indirizzo politico si separò in modo netto *giuridicità e politica*, da considerarsi attività irriducibile al diritto e alle sue forme⁸⁵ e che attribuisce il fine all'attività degli organi costituzionali⁸⁶; dall'altro, si svincolò la politica dalla titolarità formale di potere, che, nello Stato-soggetto era detenuta da quegli organi costituzionali, da cui promanano *effettivamente* i fini dello stato⁸⁷.

Da qui l'ambiguità e il carattere controverso della nozione che, ancora oggi, appare un *personaggio in cerca d'autore* o, peggio *uno, nessuno e centomila*⁸⁸ e che, in quelle prime teorizzazioni, svuotava di fatto lo Stato dalla determinazione dei fini, rendendolo semmai solo un formalizzatore delle determinazioni politiche attraverso il diritto⁸⁹.

Questo genere di esiti delle teorie normative condusse alla formulazione della teoria dell'indirizzo politico c.d. *esistenziale* di Carlo Lavagna⁹⁰, il cui tratto distintivo, oltre alla riduzione a mero criterio di verifica *ex post* dell'attività normativa statale, fu soprattutto, quello di considerare il concetto come «espressione

⁸⁰ M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., pp. 7-8.

⁸¹ M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 7.

⁸² M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 245, il quale afferma come «sotto questo punto di vista sono concetti collegati con la teoria della costituzione in senso materiale, perché quest'ultima può essere intesa come la teoria della variabilità del «portatore» della costituzione concreta, cioè del soggetto reale che dà vita allo stato».

⁸³ C. TRIPODINA, *L'«indirizzo politico» nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

⁸⁴ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1133, ricorda come, ai tempi, la matrice comune delle diverse teorie «è l'identificazione del nucleo essenziale dello Stato con la pura forza, che tradotta in termini giuridici, significa la pura autorità».

⁸⁵ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, p. 114.

⁸⁶ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 245, secondo il quale, così, «l'attività degli organi costituzionali, che si svolge nelle forme del diritto, rappresenta dunque il segmento «giuridicizzato» della politica stessa, ma in quanto tale «successivo» alla sua parte, per così dire, libera e creativa dei fini».

⁸⁷ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 245.

⁸⁸ Così, recentemente, A. RUGGERI, *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, in L. D'ANDREA, G. SORRENTI (a cura di), *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, in *federalismi.it*, n. 18, 2024, pp. iv ss.

⁸⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 245-246.

⁹⁰ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Edizioni Universitarie, Roma 1942.

ellittica di dati necessariamente e logicamente preesistenti»⁹¹, nel senso che «l'indirizzo politico è (...) la risultante dell'esercizio delle competenze così come reciprocamente equilibrate dalle norme disciplinatrici la forma di governo»⁹².

Con l'avvento della Costituzione, che avrebbe rideterminato l'assetto politico dello stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale, l'attività di indirizzo politico è stata oggetto di *ri*-elaborazione, necessitata quantomeno dal problema della compatibilità con i fini dettati dal potere costituente una volta per tutte.

Se, da un lato, v'è stato chi ha considerato l'attività determinativa dei fini esauritasi con i programmi dettati dalla Carta costituzionale, dall'altro è stato ribadito che, più che costituita da vincoli di impulso, la Costituzione avesse previsto esclusivamente dei limiti negativi da rispettare. In quest'ultimo caso, la nozione non sarebbe stata abbandonata all'irrelevanza stante l'ampia discrezionalità del decisore politico sulle materie che venivano genericamente disciplinate.

In altre parole, a una *dinamica costituzionale* (normativismo) che, comunque, sarebbe caratterizzata da un *processo continuo e osmotico*, differenziato da una fase *teleologica, strumentale ed effettuale* dell'indirizzo politico⁹³, si opponeva una *statica costituzionale* (esistenzialismo), caratterizzata dalla considerazione che la nozione avesse perso il *proprium* costituito dalla *ratio* unificatrice delle diversità che agitano l'ordinamento⁹⁴.

Tra queste due posizioni contrastanti, può poi essere posta la teoria per la quale l'indirizzo politico sarebbe stato caratterizzato da una duplice connotazione: *costituzionale* (appannaggio di Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica) e *di maggioranza*⁹⁵ (di cui sarebbe titolare, appunto, la maggioranza di governo).

⁹¹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 46.

⁹² M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 246, evidenza che così ragionando l'indirizzo politico «serve ad unificare e concatenare, dal punto di vista concreto degli interessi politici perseguito, una sequenza di atti dotati di autonoma e compiuta efficacia e rilevanza giuridica, posti in essere nell'esercizio di competenze costituzionalmente distinte, che tutte concorrono a determinare quell'esito finale definibile ex post come l'indirizzo politico perseguito», che rimane dotato di *giuridicità* in quanto *giuridici* sono gli atti di cui compone.

⁹³ T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc.dir.*, vol. XXI, Milano, 1971.

⁹⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 248. In particolare, se la Costituzione ha inteso escludere che «obblighi, diritti, pretese o altro ancora [possa] nascere prima» degli «atti che sono fonte di obblighi e diritti»⁹⁴ e, insomma, ha inteso «dividere e separare il potere politico in una serie di istituti giuridicamente garantiti nella loro individualità e nei loro reciproci antagonismi, non ha senso (...) reintrodurre una nozione che (...) riafferma come sostanziale, insopprimibile e sempre riaffiorante, quella unità del potere nella cui attiva disarticolazione sta la ragion d'essere e il punto di partenza del costituzionalismo stesso». Seguono la teoria dell'irrelevanza della nozione esistenziale dell'indirizzo politico, tra gli altri, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 148 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 146. Unitamente a quella dell'irrelevanza, tra le teorie esistenziali, v'è quella dell'indirizzo politico come fonte del diritto, per cui C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, cit. e quella dell'indirizzo politico come oggetto di istituti di garanzia, promossa da Bartole, secondo il quale esso sarebbe il prodotto di un atto il cui fine sarebbe giuridicamente tutelato con la conseguente attribuzione di giuridicità a quell'indirizzo stesso.

⁹⁵ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958

Diversa dalla teoria normativa ed esistenziale, dove il termine *politico* si riferisce ai fini perseguiti, è quella dell'*atto politico*, ove l'aggettivo acquista natura *costitutiva*⁹⁶. All'interno di questa concezione degli *atti politici*, prescriventi un particolare indirizzo politico, possono distinguersi due concezioni: da un lato, quella che considera l'indirizzo politico *contenuto* degli atti politici⁹⁷ e, dall'altro, quella che considera l'indirizzo politico come risultante di quegli atti riconducibili alle *direttive*⁹⁸. In quest'ultimo particolare significato, il *politico* assume una natura fungibile con quella dell'*indirizzare*, avvicinandosi strettamente alla concezione c.d. *normativa* dell'indirizzo politico, poiché essendo punto finale di un procedimento decisionale, è proprio questo essere l'ultimo atto a garantirgli l'attributo di «politico»⁹⁹. Anche in questo caso, il carattere normativo o esistenziale della teoria emerge a seconda che l'atto sia esso *giuridicamente costitutivo* dei fini ovvero sia esclusivamente il punto finale di una scelta effettuata *prima* e in modo esclusivamente *politico*.

Ciò che accomuna tutte le teorie riassuntivamente indicate, comunque, è il problema della distinzione tra il *politico* e lo *stato* (leggasi: *diritto*) e la concezione di quest'ultimo come *soggetto* o *servente* della società.

Non è da biasimare, dunque, chi ha affermato che il problema della giuspubblicistica è quello di non aver sviluppato adeguatamente quel nucleo teorico dell'indirizzo politico che lo qualificava come «attività di direzione sostanziale e concreta degli organi dello stato»¹⁰⁰, un'attività che non si svolge «nelle forme logiche del diritto» ed è «essenzialmente, intrinsecamente politica nel più ristretto e proprio significato dell'espressione»¹⁰¹. D'altronde, ricorda proprio Crisafulli come, a proposito di politica economica, se la l'indirizzo generale è, per esempio, quello del liberalismo tutta l'attività dello Stato, iniziando da quella legislativa, sarà ispirata a questo indirizzo¹⁰², così come la *non*-decisione di cambiare assetto generale (ad esempio, l'appartenenza all'Unione europea) equivale a indirizzo politico dello Stato¹⁰³. Si potrebbe dire che le scelte o *non*-scelte di fondo costituiscano un indirizzo politico, che, più recentemente, è stato definito *di sistema*¹⁰⁴.

⁹⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, pp. 3-41

⁹⁷ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, pp. 3-41.

⁹⁸ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 19

⁹⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 251.

¹⁰⁰ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 254.

¹⁰¹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 114. G. Silvestri, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1133, così ricorda le influenze su Crisafulli della dottrina tedesca otto-Novecentesca: «la funzione di governo, unificatrice di tutta la compagine statale, non aveva dunque natura intrinsecamente giuridica, ma aveva tuttavia effetti sull'esercizio delle funzioni giuridiche. Non poteva quindi non essere giuridicamente rilevante e regolata. L'impulso politico impresso a tutto il sistema dall'effettivo detentore del potere, mono o poli-soggettivo che sia, esce dalla sfera della pura volizione, per acquistare sostanza giuridica ad opera dei soggetti istituzionali che si ritengono vincolati a farvi seguito».

¹⁰² V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit..

¹⁰³ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 256-257.

¹⁰⁴ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, pp. 461-466, ha evidenziato che l'Unione europea e i suoi Stati membri condividono un «comune indirizzo politico di sistema», che garantisce «una duplice prestazione di stabilità»:

D'altronde, oggi, ancora più di ieri, l'indirizzo politico non è solo condizionato dalla forma di governo, che caratterizza lo Stato, ma anche dal rapporto tra *società* e *organizzazione statale*, tant'è che l'attività del *potere* diventa quella di determinare il *fine* attraverso un'opera di componimento tra fini costituzionali e *discrezionalità politica*¹⁰⁵.

Il problema della sua presente o assente *giuridicità* può, dunque, creare un cortocircuito tra chi ancora ravvede nei fatti delle fonti dell'ordinamento e coloro che questi fatti non li vogliono assolutamente prendere in considerazione, in una eterna lotta per il posizionamento del concetto di *regolarità* più verso la politica oppure più verso il diritto *positum*.

L'indirizzo politico è stato approfondito, lo si ribadisce, come nozione in grado, comunque si pensi, di connettere la società alla sua più alta manifestazione istituzionale, lo Stato¹⁰⁶. Dunque, il *fil rouge* di tutte le teorie¹⁰⁷ può essere individuato nella concezione che esse esprimono del *fattuale*, si potrebbe dire *normativizzato*, ovvero nella rilevanza della politica come fondamento della realtà giuridica¹⁰⁸. Insomma, il problema non è tanto di risolvere la disputa tra normatività ed esistenza dell'indirizzo politico, quanto quello di scriminare la sua *giuridicità* o meno¹⁰⁹.

Tanto che l'indirizzo politico, che è «momento primo e nucleo centrale del processo formativo della volontà statale, espressione diretta e immediata della fondamentale unità dello Stato»¹¹⁰, si concretizzerebbe «nella scelta e nella determinazione delle finalità politiche dello Stato nonché dei mezzi ritenuti più idonei al loro raggiungimento» che non possono trovare origine esclusivamente in norme giuridiche. Infatti, «per assicurare l'unità, la coerenza e la migliore opportunità dell'azione statale,

assicura, da un lato, «una stabile unità finalistica, pur nelle diversità strutturali» e, dall'altro, una «stabilità politica 'di fondo', quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico di governo, di alternanze di maggioranze e di personale, e, persino, di assetti istituzionali ed elettorali».

¹⁰⁵ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 61.

¹⁰⁶ C. GALLI, *Carl Schmitt nella cultura italiana (1924-1978)*, cit., p. 24, infatti, rileva come «lo Stato (anche quello liberale) ha per Schmitt al suo interno una chiara qualificazione politica di fatto, proprio nello stabilire e nel delimitare un'area neutrale di consenso, poiché questo è deciso sovranamente da un'istanza supremamente politica: così, anche se in certi casi la neutralizzazione ha istituito un sistema la cui politicità non è più riconoscibile dall'interno del sistema stesso, resta vero che l'omogeneità su cui lo Stato si fonda ha immanente una crisi, il cui esplodere ripropone – spostato – il problema del punto di riferimento».

¹⁰⁷ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47 ss. evidenzia la molteplicità delle *versioni* dell'indirizzo politico, rilevando come «benché numerosi e valenti studiosi abbiano rivolto la loro attenzione alla problematica ad esso relativa, la stessa varietà e diversità di opinioni sostenute si presenta come l'indice più evidente dell'incertezza che perdura in questo campo. Si parla, infatti, di indirizzo politico dello Stato e del governo, di indirizzo politico di maggioranza e di indirizzo politico costituzionale; alcuni ne sostengono il carattere normativo, altri lo considerano in senso esistenziale; ed infine non manca chi lo individua, all'esterno dell'apparato statale, nell'accordo intercorso tra i partiti della coalizione governativa all'atto della formazione di un nuovo gabinetto».

¹⁰⁸ C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, pp. 58-59, afferma infatti come «per la realtà della vita giuridica ciò che importa dunque è *chi decide* (...). Il problema della forma giuridica consiste nel contrasto fra soggetto e contenuto della decisione e nel significato autonomo del soggetto», così che «in generale "politico" viene assimilato, in una maniera o nell'altra a "statale" o quanto meno viene riferito allo Stato».

¹⁰⁹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1971, p. 168.

¹¹⁰ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 17.

l'ordinamento degli Stati moderni vuole, invece, che i principali di tali precetti, ossia la scelta e la determinazione dei fini ultimi e più generali o comunque più rilevanti per l'intera unità dello Stato, siano fatti da uno o più organi a ciò particolarmente competenti e con un'efficacia che è appunto disciplinata, in varia misura, da norme di diritto positivo»¹¹¹. Infatti, l'indirizzo politico viene ricondotto sotto l'*ombrello protettivo* del diritto e ciò per evitarne l'arbitrarietà, pur essendo il Maestro cosciente che è attività che coinvolge argomenti di natura prevalentemente politica», che si pongono «ai confini tra diritto e politica», «in quella nebulosa da cui nasce il diritto»¹¹².

Così, se l'indirizzo politico è, in tutto o in parte, regolato dal diritto, non vuol dire che è attività totalmente *pre-giuridica*, né totalmente *giuridica*. Essa si situa tra il *prelegislativo* e il *diritto positum*. È «principio generale di diritto prescrivente agli organi costituzionali di collaborare», perché piuttosto che esserne rigidamente vincolati¹¹³, sono «piuttosto tenuti ad uniformarsi, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni»¹¹⁴.

Più che un vincolo, dunque, l'indirizzo politico, come principio uniformante, potrebbe definirsi ad effetto *condizionante*, tanto che gli altri organi non solo possono discostarsene, ma possono addirittura contraddirlo, in vista di circostanze eccezionali o una diversa valutazione¹¹⁵.

È da quest'ultimo che deriva, in definitiva, la normatività dell'indirizzo politico, rappresentando esso non solo la sua fonte, ma anche, e questa volta unitamente alle altre garanzie costituzionali, anche il *limite*¹¹⁶. Questo limite si estrinseca non tanto in un impedimento all'adozione di atti del titolare dell'indirizzo politico, quanto nella residua autonomia dell'organo partecipante alla formazione dell'indirizzo politico di rinunciare alla sua approvazione¹¹⁷. Si introduce così una valorizzazione dell'autonomia degli organi costituzionali rispetto alla decisione sui fini dello Stato¹¹⁸.

¹¹¹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, pp. 115 ss.

¹¹² V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 3-4. Lo stesso dicasi per le affermazioni di C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 4, secondo cui i presupposti di fatto e le finalità politiche si inseriscono in quella «"zona grigia" del diritto costituzionale», e cioè al confine tra diritto e politica.

¹¹³ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit.

¹¹⁴ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 75.

¹¹⁵ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 75. Ci si chiederà, anche se non esaustivamente, come l'interesse pubblico oggi appaia legato a *doppio filo* con la stabilità economica nazionale, dalla quale dipende quella sovranazionale. Si pensi polemicamente ai veti della Ragioneria generale dello Stato e al potere di bollinatura, su cui si veda ampiamente E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021.

¹¹⁶ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 84.

¹¹⁷ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942, p. 97, trattando del dissenso che possa verificarsi entro il Consiglio dei Ministri, afferma testualmente come, se è vero che il Consiglio dei Ministri «non possa deliberare contro le direttive del Capo del Governo», non è altrettanto vero «che esso debba senz'altro deliberare gli atti propostigli entro lo schema di tali direttive, approvando necessariamente qualsiasi disegno presentato o appoggiato dal Presidente». Infatti, nel caso in cui il dissenso rimanga minoranza, si dà luogo a un'uscita del/i ministro/i dissenziente/i. Nel caso invece in cui a dissentire sia la maggioranza del Consiglio dei ministri, si darebbe luogo a una vera e propria crisi di governo, a risolvere la quale sarebbe chiamato «l'intervento della Corona».

¹¹⁸ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, p. 39.

Questa valorizzazione consente di trapiantare la nozione di indirizzo politico nell'era Repubblicana, con il suo spiccato pluralismo istituzionale e la moltiplicazione dei centri di potere, consentendo da un lato di studiare i problemi tra il Governo, poco normato negli enunciati costituzionali, e il Parlamento e gli organi di garanzia costituzionale, Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale¹¹⁹, e, dall'altro, di introdurre i partiti politici nel discorso sulla determinazione dei fini dello Stato¹²⁰. Questo a livello di Stato-apparato. Quanto al livello di Stato-comunità, quella valorizzazione ha consentito di ampliare e promuovere le autonomie, individuali e collettive, promozione tipica del pluralismo istituzionale.

Ciò, con uno scotto. L'indirizzo politico, se è riuscito a sopravvivere - in quanto il senso di unità necessaria a quella moltiplicazione di centri di potere esigeva di essere *governata con policies comuni* a tutti i centri decisionali - è rimasto sempre problematico circa il rapporto con la Carta costituzionale.

Il rapporto con la Costituzione, dunque, rimane aperto e merita un approfondimento che esula dai fini del presente lavoro. Si prenda però per buono quanto affermato da Enzo Cheli, secondo cui l'indirizzo politico rappresenterebbe una «funzione *limitata negativamente ed esternamente* dalla Costituzione formale, *ma non vincolata, positivamente ed internamente*, al perseguimento dei fini posti nella Costituzione formale»¹²¹.

Ora, questa nozione, che molto può ancora dare al diritto costituzionale, appare cruciale in rapporto al fenomeno economico, se si accetta che politica e mercato¹²² non sono due sistemi distinti, ma costituiscono due facce della storia della società, che li fa interagire e integrare¹²³.

¹¹⁹ Su cui, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 2, 1958; ID., *Intervento*, in M. AINIS - A. RUGGERI - G. SILVESTRI - L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; ID., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, i quali, in sostanza e per quello che riguarda il presente scritto, propugnano, unitamente a T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), cit., un indirizzo politico *vincolato alla Costituzione*. In effetti, in materia economica, la Costituzione poco dice, come affermato, *ex multis*, da S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 2021.

¹²⁰ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973.

¹²¹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 1961, p. 109. Diametralmente opposta è la tesi di M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 1985, pp. 222 ss.. Cfr. in particolare, p. 227, che pur di liberare l'indirizzo politico dalla *gabbia* della Costituzione arriva ad affermare come la Costituzione coincida con «quel che è necessario all'esserci dell'ordinamento».

¹²² Sulla relativa nozione e il dibattito, vedi almeno L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, e, più recentemente, per la dottrina privatistica, M. GASLINI, *Appunti di ricerca, volta al fondamento di una possibile definizione giuridica della nozione di mercato*, in *Dada Riv. antrop. post-globale*, Giugno 2023.

¹²³ P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., 2019, p. 17; A. PIN - G. RIVOSECCHI, *Introduzione alla Parte quarta, Dottrine economiche e discipline pubblicistiche: gli orizzonti della ricerca*, L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 315 ss. *Contra*, tutta quella corrente di pensiero secondo cui la *tecnicizzazione della politica* stia portando a un sovvertimento del costituzionalismo democratico, tra cui, recentemente, anche per la dottrina citata, N. MACCABIANI, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico: quale consapevolezza?*, *Rivista AIC*, n. 2/2024, pp. 197 ss.. Naturalmente, la scelta tra le due direttrici, quella *collaborativa* con l'economico e quella *oppositiva* all'economico, dipende da quanto si ritiene la politica capace di contrastare l'ondata tecnica *neutralizzante*. Non è questa la sede per approfondire un tale argomento, ma varrebbe effettivamente la pena di esplorarlo.

Indipendentemente che si consideri il mercato un ordine, un ordinamento, un'istituzione (per citare alcuni degli istituti cui è stato accostato), esso è un *riflesso* della società nel suo aspetto economico, che interagisce con lo Stato, così come la società e la politica.

L'indirizzo politico economico, dunque, è evidente non solo nella qualificazione della spesa, ma anche, e soprattutto, nell'approntamento dei mezzi per farvi fronte, oltre che nell'auto-limitazione (prima, nazionale, poi, sovranazionale), visibile nell'individuazione dei saldi e del massimo indebitamento pubblico (*esterna* perché al di fuori della sessione). Così, se il fenomeno finanziario, trascritto nell'indirizzo politico di bilancio, deve essere analizzato nel suo duplice aspetto di prelievo (entrata) e di erogazione (spesa), rimanendo il problema del *quomodo* della spesa essenzialmente politico. Naturalmente, detto *quomodo* soffre di limiti di natura economica e finanziaria, superati i quali si inaridisce la fonte e ogni ulteriore spesa fa ottenere benefici alla società inferiori al sacrificio imposto con il prelievo fiscale¹²⁴.

7. La finanza pubblica come fine coordinatore e come mezzo

Chiarito, seppur sinteticamente, quanto sopra, possono trarsi delle parziali conclusioni sul ruolo della finanza pubblica, e degli indici macroeconomici di cui si serve, nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

Insomma, il problema delle quantificazioni economiche può essere chiarito attraverso la comprensione della loro capacità come entità misurabili, e predeterminate, di impattare sulla decisione politica¹²⁵.

Sembra potersi confermare, a prima vista, come l'introduzione dei vincoli *giuridico-numeric*i inasprisca il conflitto tra legittimazione tecnica e legittimazione democratica ai fini della conquista dell'indirizzo

¹²⁴ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., 1959, *passim*. Sul punto, si veda la letteratura sui limiti del prelievo fiscale, come, per esempio, A.GIOVANNINI, *Sul limite massimo all'imposizione tributaria*, in *federalismi.it*, n. 11, 2016.

¹²⁵ C. CARUSO - M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 15. La trasformazione del metodo decisionale è rilevata da M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit., 2010, pp. 163-164, la quale evidenzia che «da una parte, i privati hanno avuto accesso diretto alla sfera della decisione pubblica, con conseguente caduta del profilo regolatore dello stato. Dall'altra, l'attrazione dei soggetti pubblici nella sfera della contrattazione segna la fine dell'epoca in cui, com'è stato notato, il diritto pubblico si era «sviluppato storicamente al di fuori della sfera contrattuale. Oggi si deve constatare che il modello del contratto è onnipresente nella retorica politica e giuridica, relativa alla maggior parte delle materie che tradizionalmente appartenevano al diritto pubblico». Il che, secondo A.SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G.GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, in *gruppodipisa.it*, p. 18, e, in *idem*, M. DELLA MORTE, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in G. GRASSO, *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 133 ss., inciderebbe in maniera negativa non solo sulla democrazia ma anche sulla formazione dell'indirizzo politico «sospingendo il Parlamento (ma in generale i Parlamenti nazionali degli stati membri) in un alveo in cui il suo ruolo diviene davvero marginale, per il più ratificatorio di decisioni prese in altra sede». E anzi avrebbe portato a ravvedere, secondo A. RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi delle leggi*, in *consultaonline.it*, 2014, p. 6, «una doppia torsione del modello costituzionale, per un verso assistendosi ad un vistoso squilibrio nei rapporti tra gli organi della direzione politica e, per un altro verso, ad una parimenti vistosa conduzione dei ruoli di questi ultimi e degli organi di garanzia».

politico¹²⁶, soprattutto se si ha riguardo alla diversità di valori, di cornici istituzionali e di geografie in cui si muovono la tecnica e la politica¹²⁷.

Il problema è risalente e, in campo economico, la storia del rapporto tra diritto ed economia può essere sintetizzata come segue. Nell'Europa del dopoguerra, il diritto, da scienza che avrebbe dovuto *limitarsi a limitare* l'azione di governo, viene investito del ruolo (viene fatto oggetto della pretesa) di governare «tutte le relazioni sociali, comprese quelle socio-economiche¹²⁸, facendo riferimento a un ampio insieme di valori sociali, economici, politici e culturali»¹²⁹.

In questo modo, la *conoscenza economica quantitativa* diventa strumento *ancillare* del governo democratico, sì da *servire* le scelte politiche, che rimangono *discrezionali*¹³⁰. È solo negli ultimi decenni che, però, i *numeri*

¹²⁶ F. BRESOLIN, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea nella crisi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 161 ss., afferma come «se l'economia è una scienza, la politica economica è un'arte, diceva Keynes. Ma scienza economica, come tutte le scienze del resto, non è neutrale rispetto alle ideologie, quindi volendo affrontare i rapporti tra politiche e teorie economiche, non si può non fare riferimento ai rapporti tra teorie economiche ed ideologie (...). Se la politica deve rifarsi alle teorie economiche per valutare gli effetti delle proprie decisioni, a posteriori i risultati devono corrispondere ad una coerenza tra politica e teoria che la sottende. Uno dei casi più evidenti di mancata presa in considerazione dei dettami della teoria è il caso dell'introduzione della moneta unica che non ha seguito, non sta seguendo e probabilmente farà fatica a seguire anche in futuro, le regole imposte da una teoria, che non è stata ancora smentita, e cioè la teoria delle Aree valutarie ottimali di Mundell».

¹²⁷ C. CARUSO - M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*, cit., 2020, p. 18. Dello stesso avviso, anche M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, cit., p. 47, il quale conferma come il mercato, e le sue regole, diventino «fulcro di un sistema di pensiero che diventa tecnica di governo», anche se, al contrario, «specularmente, il ruolo della tecnica subisce una trasformazione, da confine della politica (cioè di fronte a cui la politica si deve arrestare) a strumento con cui il potere si legittima e si rafforza, eludendo i meccanismi della responsabilità». Il problema è ancor più delicato se si ha riguardo al fatto, come affermato da G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 13, che «ciò che ci si attende tuttavia dai politici, e a mezzo di essi dai tecnici, non è soltanto un governo efficiente, ma un governo che corrisponda al volere collettivo (...). Tutto ciò che avviene in una collettività si risolve in un vantaggio o in un danno per i suoi membri e richiede in una qualche forma (diretta o indiretta) una loro partecipazione (...)». Ciò che importa è che alcun indirizzo di lungo periodo può compiutamente realizzarsi se manchi l'adesione della collettività, adesione che pertanto è essa stessa una condizione di efficienza».

¹²⁸ A. SOMMA, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 189. A seguito dell'affermazione dell'industrializzazione, «il conflitto sociale (...) assieme all'inadeguatezza della mitica mano invisibile a evitare i fallimenti del mercato, portarono a richiedere un intervento dello Stato nell'ordine economico. Di qui l'invasione dello spazio un tempo riservato all'individuo, ovvero la valorizzazione della sfera economica in quanto sfera politica, punto di riferimento per elaborare una terza via tra il liberalismo classico e il socialismo: il primo fondato sulla convinzione che l'ordine proprietario fosse capace di autoregolarsi, il secondo votato al definitivo superamento dell'ordine proprietario. Fu questo il programma dell'ordoliberalismo, una dottrina che volle affermare il primato della politica sull'economia al fine di trasformare le leggi del mercato in leggi dello Stato, e dunque rendere il principio di concorrenza uno strumento adatto a dirigere i comportamenti dei consociati».

¹²⁹ A.J. MENÉNDEZ, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 96

¹³⁰ A.J. MENÉNDEZ, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 97-98. La scelta era sostenuta proprio dall'ordoliberalismo. Infatti, come ricorda A. SOMMA, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano. La Costituzione economica tedesca tra ordoliberalismo e unificazione europea*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 192, «la costituzione economica era una «costituzione giuridica» e in quanto tale realizzava una condizione imprescindibile per l'edificazione dello Stato forte: il «primato della politica». Era cioè una «costituzione parziale», che la

hanno assunto un ruolo diverso e *tirannico*, nel senso della riduzione (o, per alcuni, addirittura dell'eliminazione) della discrezionalità del legislatore attraverso la valutazione preliminare delle scelte di politica sociale con l'utilizzo di indicatori *quantitativi*, elaborati dalla tecnica, che sarebbe l'unica adatta a farlo perché politicamente neutrale¹³¹. Ciò è dipeso, come è stato già evidenziato, dall'abbandono degli accordi di Bretton Woods e dalla successiva crisi della prima metà degli anni Settanta. Se, infatti, fino a quella data, il progetto europeo era fondato su una comunione di intenti sia economici che politici¹³², successivamente ai suddetti eventi gli Stati si trovarono impreparati ad affrontarne le conseguenze, a causa dell'assenza di una infrastruttura monetaria. Le necessità contingenti, richiedendo un *balzo* troppo veloce da un punto di vista politico, portarono alla scelta *frammentata* di costruire un mercato unico, con una moneta unica, in assenza di un'unione di tipo politico¹³³. Questa venne sostituita dallo strumentario tecnico *quantitativo* che avrebbe assicurato la *neutralità* di cui si pensava fosse naturale portatore.

Stante quanto sopra, l'abbandono del progetto di unificazione della politica economica e la nuova affermazione del linguaggio dei numeri, soprattutto a partire dal 2009, dunque, non rappresenta solo una involuzione del percorso iniziato a Maastricht, allora caratterizzato da un utilizzo del discorso costituzionale nel diritto dell'Unione, ma indica anche una continua relativizzazione, se non proprio di una retrocessione del discorso sui diritti fondamentali¹³⁴. Inoltre, producendo effetti preoccupanti sul fronte delle garanzie democratiche, conduce all'esito di *imbrigliare* l'indirizzo politico del governo, segnandone la trasformazione in un organo sempre più manageriale e non politico¹³⁵.

scienza giuridica era chiamata a mettere in sintonia con «la costituzione politica complessiva»: per «gettare un ponte tra la politica economica e la complessiva politica nazionale», esattamente come era opportuno fare rispetto ai novi stimoli provenienti da altri settori della conoscenza».

¹³¹ A.J. MENÉNDEZ, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 97. D'altronde, come ha rilevato M. DUVERGER, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 42, il problema diventa evidente quando la *tecnica* diventa, per l'appunto, *tirannica*, nel senso di «forma oligarchica di potere che si alimenta prevalentemente della specializzazione e delle competenze tecniche del suo apparato burocratico». Ciò è avvenuto, come ha rilevato A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *forumcostituzionale.it*, 3 gennaio 2013, p. 17, perché «la scelta tecnico-burocratica – o presunta tale – si è progressivamente sostituita alla scelta politica e la logica della razionalità rispetto al valore politico (l'esigenza di controllo e governo del potere sociale che stava alla base delle diverse costituzioni economiche) ha ceduto il passo alla razionalità rispetto allo scopo (e cioè, di volta in volta, la concorrenza, l'equilibrio del mercato; la crescita economica perenne etc.). E ciò non perché concorrenza, crescita o mercato non siano, di per sé obiettivi politici; ma solo perché oggi vengono posti e presentati e posti come obiettivi *tout court*, da perseguire sempre e comunque, innanzi tutto perché cristallizzati nel diritto dei trattati e nelle sentenze della giurisprudenza comunitaria. Sicché la discussione politica non è più discussione sui modi per assicurare il conseguimento di certi obiettivi, prevalentemente di natura economica e perciò facilmente traducibili in parametri quantitativi: appunto ciò che si intendeva per razionalità rispetto allo scopo».

¹³² A.J. MENÉNDEZ, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, cit., 2020, p. 98: «l'originale disegno dei Trattati corrispondeva al paradigma dell'*embedded liberalism* (liberalismo incorporato o integrato) in cui ogni sviluppo nel movimento di capitali (soprattutto finanziari) sarebbe dovuto avvenire “mano nella mano” con altrettanta integrazione politica».

¹³³ Si è visto che la scelta fu basata non sul Rapporto Werner, ma su quello Delors.

¹³⁴ A. MORRONE, *Teologia economica vs. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad.cost.*, XXXII, 2012, p. 829.

¹³⁵ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 101-102

Se questo è vero – fino a un certo punto - per l'Unione europea, non sembra ancora possa affermarsi in ordine agli ordinamenti nazionali.

In particolare, la maggiore *confidenza* dell'ordinamento sovranazionale con i *numeri* può giustificarsi con il modello di distribuzione delle competenze delineato dai Trattati. A differenza di quanto accade per le democrazie costituzionali, essi, quando delegano l'esercizio del potere all'Unione europea, non si limitano ad individuare le competenze, ma si spingono spesso a influenzare (se non a coartare) la direzione delle politiche sovranazionali, così che l'azione da parte dell'Unione sulle materie di cui dovrebbe occuparsi si caratterizza per l'esercizio di libertà sui fini perseguiti, ma gode di una più ristretta discrezionalità politica, venendo le politiche affidate alla neutralità (presunta) della tecnica¹³⁶.

Ciò ricorda, infatti, una qualificazione *normativa* dell'indirizzo politico, qualora se ne possa ravvisare uno per l'Unione europea¹³⁷. In ogni caso, in Europa - come dimostrano le norme sulla *governance* economica europea, con i dettagli relativi all'andamento dell'obiettivo di medio termine, al tasso di riduzione del debito pubblico o agli indicatori di equilibrio macroeconomico - ai numeri viene richiesto di «articolare ed accentuare la prescrittività delle decisioni di sistema codificate nei trattati, rivestendole al contempo di una patina di neutralità», essendo gli obiettivi predeterminati e da attuare attraverso l'approfondimento delle modalità tecniche di esecuzione¹³⁸.

Negli ordinamenti nazionali, invece, la situazione è diversa. Infatti, poiché la vita democratica è tipicamente caratterizzata da natura tipicamente *compromissoria*, l'uso dei numeri è finalisticamente indirizzato più alla *disciplina* della struttura, della composizione e del funzionamento degli organi costituzionali, che alla limitazione e direzione del potere politico. È l'*indeterminatezza*, infatti, che garantisce il libero esplicarsi del *naturale conflitto* che contraddistingue la dialettica all'interno del corpo politico¹³⁹.

Questo rimarrà vero almeno fin quando non si farà riferimento al bilanciamento degli interessi e per valutare la proporzionalità di una decisione, che implicano piuttosto che l'uso di indicatori, il ricorso a

¹³⁶ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 109 ss. L'A. prosegue chiarendo come «i Trattati, spesso con l'ausilio della Corte di giustizia, tracciano la direzione delle politiche, con la conseguenza che alla legislazione non resta che implementare obiettivi predefiniti, riempiendo gli spazi, precisando i principi, istituendo organi chiamati ad articolare le direttive politiche prefissate a livello sovra-legislativo».

¹³⁷ *Contra*, 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, Il Mulino, 2018, pp. 13 ss. rilevano la «disconnessione democratica» che affliggerebbe l'Unione europea «non sarebbe uno ostacolo tanto alla configurazione di una forma di governo europea, quanto piuttosto all'isolamento dello studio delle forme di governo nazionali rispetto alle istituzioni europee e ai procedimenti decisionali per come disciplinati dai trattati (e viceversa)».

¹³⁸ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 110-111.

¹³⁹ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 105, precisa sul punto come «nel procedere all'istituzionalizzazione dei conflitti, le costituzioni democratiche ricorrono normalmente al linguaggio dei principi, introducendo così un secondo elemento di indeterminatezza nel discorso politico e giuridico da esse ospitato».

*tecniche di argomentazione*¹⁴⁰. E dove c'è *argomentazione*, c'è *conflitto* di diversi interessi, tra i quali scegliere: insomma, c'è spazio per l'affermazione di un indirizzo politico, che agisca sui fini di una comunità almeno di intenti.

Infatti, in condizioni di pluralismo politico e sociale, la scelta dei fini politici e dei mezzi per la loro realizzazione è affidata agli organi titolari della funzione di indirizzo politico¹⁴¹. I numeri, dunque, piuttosto che sostituire un conflitto e, quindi, esprimere neutralità, possono essere considerati una base conoscitiva su cui effettuare valutazioni, sia per la maggioranza, che per l'opposizione, sì da concorrere a *determinare* l'indirizzo politico, attraverso una sua più razionale elaborazione¹⁴².

In definitiva, anche se l'ordinamento europeo e quelli nazionali esprimono una diversa *confidenza* con le grandezze quantitative, esse, più che concretare un pregiudizio alla libertà delle istituzioni politiche, rappresentano più propriamente uno strumento per l'esercizio del relativo potere¹⁴³.

Per non lasciare infranto il muro del costituzionalismo, dunque, ben venga l'interesse per il rapporto tra tecnica e politica; ben vengano i dibattiti sul posizionamento delle fini finanziari dello Stato nel posto che gli spettano. Attenzione però a non creare due opposizioni così nette tra il *male* della finanza e il *bene* di essa. Persino quando il reperimento delle risorse era appannaggio del sovrano, creava problemi alle casse dello Stato e alla tenuta sociale. I sovrani si indebitavano: in quell'epoca storica ne andava dell'invasione territoriale di altre potenze. Oggi, invece, più che perdere il territorio (per quanto la guerra in Ucraina possa far presagire il contrario) la mancata produttività nazionale ovvero il mancato introito di entrate, potrebbe, questo sì, mettere in serio rischio la *discrezionalità* dei legislatori nazionali circa la scelta dell'allocazione delle risorse.

Un'ultima notazione di carattere polemico. Se vivessimo in un'epoca in cui non ci fossero state così tante crisi economiche (o cicli economici avversi che dir si voglia) e lo Stato non avesse un rapporto deficit/PIL così elevato, il problema non si porrebbe e la materia ritornerebbe ad essere relegata tra i non-problemi di carattere costituzionale. Si è forse sbagliato negli anni Sessanta a non porsi il dilemma di investire adeguatamente in produttività e accantonare risorse per i tempi peggiori dell'economia oppure si sbaglia oggi a considerare i numeri come il male assoluto che coartano la discrezionalità politica del legislatore?

¹⁴⁰ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 105. Un passo in avanti è stato fatto con l'introduzione degli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Infatti, come affermato dal MEF, in mef.gov.it, «inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsive delle azioni programmatiche del governo, la riforma della legge di Bilancio [l. n. 163 del 2016] pone il nostro paese all'avanguardia nell'introduzione degli aspetti del benessere dei cittadini che vanno “oltre il PIL” nei processi decisionali pubblici. L'Italia è il primo paese dell'Unione Europea e del G7 ad inserire obiettivi di benessere nella programmazione economica». Sugli indicatori, cfr. C. BERGONZINI, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 2019.

¹⁴¹ E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., 1984.

¹⁴² M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, p. 106.

¹⁴³ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., 2016, pp. 108-109.



Tutto si risolve, apparentemente, nel rapporto problematico tra protezione degli individui e produzione economica.