amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il "ciclo economico" nell'art. 81 Cost.: un concetto costituzionale a sovranità limitata?

di **Matteo Carrer**

(Professore Associato di diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo)

Sommario

1. Il problema: quale spazio per un concetto economico nel testo costituzionale? – 2. La genesi della norma e nel contesto del diritto dell'Unione europea. – 3. L'attuazione dell'art. 81 Cost. attraverso la legge 243/2012 e il rinvio ai "criteri" dell'Unione europea. – 4. Osservazioni sul ciclo economico reale dal 2012 al 2025. – 5. La riforma della governance economica europea del 2024 e l'eclissi del ciclo economico. – 6. Conclusioni: la clausola ciclica e gli artt. 1 e 11 Cost.

Abstract

The article examines the concept of "economic cycle" introduced into Article 81 of the Italian Constitution following the 2012 reform, questioning its legal meaning and constitutional implications. It argues that, although central to the regulation of budget balance and public borrowing, the concept is neither defined by the Constitution nor by implementing legislation, but instead deferred to European Union criteria. By analysing the econometric methodologies used to estimate variables such as the output gap and potential GDP, the author demonstrates that the system relies on non-observable variables and discretionary technical choices, only apparently objective. The empirical analysis of the period 2012–2025 reveals a weak correlation between the economic cycle and fiscal policies, suggesting that the cyclical clause has functioned more as a legitimising device than as an effective countercyclical mechanism. The 2024 reform of European economic governance, shifting from a cycle-based logic to a net expenditure framework, further intensifies the tension between constitutional text and practical implementation. This leads to a broader critical reflection on the relationship between law and technical expertise, democracy and technocracy, and the role of state sovereignty in shaping fiscal policy.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

1. Il problema: quale spazio per un concetto economico nel testo costituzionale?.

L'art. 81, 1° comma, della Costituzione, nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, contiene per ben due volte un'espressione che merita particolare attenzione: prima il testo dice che lo Stato assicura l'equilibrio di bilancio «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», poi il co. 2° prosegue stabilendo che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico». In un solo articolo costituzionale, in due commi consecutivi e separati da pochissime altre parole, dunque, la nozione di "ciclo economico" compare due volte, peraltro con funzioni normative distinte: nella prima occorrenza come criterio di modulazione dell'equilibrio di bilancio, nella seconda come titolo giustificativo del ricorso all'indebitamento.

Questa doppia citazione rivela una scelta precisa del revisore costituzionale: ancorare la disciplina della finanza pubblica a una grandezza dinamica, non a un parametro statico. Il bilancio non deve essere in equilibrio in senso aritmetico puntuale, ma in relazione all'andamento dell'economia nel tempo. Si tratta, in apparenza, di una soluzione tecnicamente avanzata e concettualmente raffinata, che consente flessibilità senza rinunciare al rigore, affidando alla solidità della scienza i presupposti per il raggiungimento delle politiche ottimali[1]. Questa è, perlomeno, la lettura più piana e semplice, anche se forse ingenua, che si possa fare della nozione in discussione[2].

Il problema che si intende sviluppare nelle seguenti pagine è, nella sua formulazione più diretta, il seguente: cosa significa giuridicamente "ciclo economico" nell'art. 81 Cost.? Che cos'è il ciclo economico? In primo luogo, esso esiste o è una costruzione teorica? Chi ha il potere di stabilire, in concreto, in quale fase del ciclo ci troviamo di momento in momento (e questa capacità di decisione e quantificazione è possibile ottenerla in tempo reale o solo in retrospettiva)? Con quali strumenti, con quale grado di trasparenza, e con quale legittimazione democratica la fondamentale determinazione del *quantum* del ciclo economico viene compiuta?

---

[1] Già a livello manualistico non si riesce a nascondere l'approccio sostanzialmente rigorista della norma in esame: «Conseguentemente [alla modifica], in maniera decisamente più rigida, il secondo comma dispone che "il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»: L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 305

[2] Sulla flessibilità, persino eccessiva, dell'art. 81 della Costituzione convergono tutti gli studiosi. Sul medesimo punto, in relazione alla nuova formulazione, sarà interesse delle pagine seguenti approfondire il tema. Intanto, per la dottrina precedente alla riforma, nell'impossibilità di una ricognizione esaustiva, si rimanda perlomeno a: M. RUINI, *Il bilancio dello Stato e l'art. 81 della Costituzione*, in *Riv. pol. econ.*, 1955, p. 1021 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969; S. LOMBARDINI, *Lo stato nel pensiero degli economisti classici*, in AA.VV. (a cura di R. Finzi) *Il ruolo dello Stato nel pensiero degli economisti*, Il Mulino, Bologna, 1977; S. BARTOLE, *art. 81*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli Bologna, soc. ed del foro italiano, Roma, Tomo II, 1979; AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993; AA.VV. (a cura di G. Salvemini), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, Venezia, 2003; N. LUPO, *art. 81*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. II, Utet, Torino, 2006 p. 1579 ss.; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Forumcostituzionale.it*, 2010, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

La legge costituzionale che ha modificato l'art. 81 Cost., come citato, è del 2012: a quasi tre lustri di distanza, è ben possibile verificare come la clausola abbia funzionato: se come garanzia di flessibilità fiscale o se, al contrario, come strumento di compressione della discrezionalità del legislatore nazionale.

Queste domande, a differenza di quanto potrebbe sembrare a uno sguardo disattento, non sono domande che riguardano la scienza economica o qualsiasi branca affine come statistica o econometria, bensì sono questioni propriamente costituzionali. Esse interrogano il rapporto tra norma e fatto, tra testo costituzionale e parametro tecnico di riferimento, tra tecnica e diritto o, se si vuole, tra democrazia e tecnocrazia. Interrogano, in ultima analisi, chi sia davvero il decisore politico nel momento di applicare l'art. 81 Cost.

La dottrina costituzionalistica italiana ha dedicato all'art. 81 riformato molteplici contributi[3]. I temi prevalentemente affrontati sono stati la distinzione tra "pareggio" ed "equilibrio" di bilancio[4], il rapporto tra la norma costituzionale e il *Fiscal Compact*, la giustiziabilità del principio di equilibrio[5], gli effetti sulla finanza degli enti territoriali[6], il ruolo del nuovo Ufficio parlamentare di bilancio[7].

---

[3] Restando fuori dagli obiettivi del presente contributo una ricostruzione completa, si rinvia perlomeno a: A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 178 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in Astrid Rassegna, 3/2013, p. 1 ss. (anche in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1673 ss.); N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012, p. 89 ss.; G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in Rivista AIC, 2/2012, p. 1 ss.; G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1/2012, p. 121 ss.; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 3791 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2483 ss.; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p. 1 ss.

[4] I. CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 1 ss.; N. D'AMICO, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2012, p. 929 ss.; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid Rassegna*, 2011, p. 1 ss.; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011, p. 1 ss.

[5] G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *RivistaAIC*, 3/2012, p. 1 ss.; I, CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forumcostituzionale*, 2015, p. 1 ss.; R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio": brevi considerazioni sulla natura giuridico economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in *Forumcostituzionale*, 2012, p. 1 ss.; E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 2020, p. 1 ss.; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni di 8 e 9 novembre 1991, p. 19 ss.; M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV. *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 53 e ss.; R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 183 ss.

[6] G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2335 ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI,

Si tratta di contributi che hanno chiarito molti aspetti della riforma e delle nuove norme costituzionali, eppure la nozione di "ciclo economico" – che è, lo si ripete, il cuore operativo della clausola di flessibilità – è rimasta piuttosto ai margini dell'analisi. È stata trattata come un dato acquisito, come se il suo significato fosse autoevidente o come se la sua determinazione concreta fosse una questione tecnica sottratta per definizione al ragionamento giuridico. Né l'una né l'altra ipotesi regge a un esame attento.

Non è autoevidente perché "ciclo economico" è una nozione tutt'altro che scientificamente condivisa nelle stesse scienze economiche dove ha trovato genesi e accoglienza[8]. Ci si può legittimamente chiedere quali teorie economiche siano

---

Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p. 1 ss.; G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2013, p. 91 ss.; A. BRANCASI, L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio" di bilancio, in *Le Regioni*, 1-2/2014 p. 49 ss.; L SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in *Federalismi.it*, 12/2016, p. 1 ss; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, p. 563 ss.

[7] L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 81 ss.; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 1 ss.; M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2014, p. 1 ss.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014; V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017; A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020; Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in AA.VV. (a cura di C. Caruso, M. Morvillo), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 285 ss.; G. RIVOSECCHI, *Uno studio sull'ufficio parlamentare di bilancio, preteso potere dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021, p. 1 ss.; D. CABRAS, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012, p. ss.; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 16/2013, p. 1 ss.; M.P. CHITI, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 5-6/2013, pp. 977 ss.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n.1-2/2013, p. 81 ss.; R. PEREZ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, n. 2/2014, p. 197 ss.; L. LANDI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. economia*, n. 2/2015, p. 177 ss.

[8] «Alcuni autori hanno persino sostenuto che, pur prescindendo dalle variazioni di carattere stagionale, esistono almeno due altri tipi di fluttuazioni sovrapponentisi alle prime, uno di durata più lunga (grandi fluttuazioni: 20-30 anni) ed uno di durata più breve (cicli delle scorte: 2-3 anni). Si tratta, tuttavia, di movimenti non così facilmente identificabili e quindi di natura più controversa»: così la voce "ciclo economico" di L. PASINETTI, nell'*Enciclopedia italiana* - III appendice, Treccani, Roma, 1961 ora anche online in www.treccani.it. Secondo una definizione elementare, il "ciclo economico" sarebbe caratterizzato da quattro fasi diverse: «La prima (*fase di espansione)*, è caratterizzata da un *aumento continuo* del volume di produzione, dell'occupazione dei fattori produttivi, del livello generale dei prezzi e del reddito globale. L'espansione globale dell'attività produttiva è provocata dalle attese di un *nuovo* o *maggiore profitto* […]. La seconda (*fase di crisi*), è il momento nel quale s'interrompe il movimento *ascensionale* ed ha inizio il regresso (o *punto di inversione superiore,* detto anche crisi). Tale periodo è caratterizzato dal tracollo dei prezzi di alcuni beni. La terza fase (*fase di contrazione o recessione*), è caratterizzata da una sempre più accentuata diminuzione del volume di produzione, dell'occupazione dei fattori produttivi, del livello generale dei prezzi e del reddito globale. Infine, la quarta ed ultima fase *(fase di ripresa)* è caratterizzata da una nuova espansione, in quanto il volume di produzione, sotto la spinta di un nuovo o maggior profitto, tende a riprendere un andamento ascensionale» (così la voce *ciclo economico* dei Dizionari Simone, in dizionari.simone.it/6/ciclo-economico). Peraltro, vi sono diversi modi di intendere i cicli a seconda della scuola

ISSN 2036-7821

compatibili o non compatibili con il concetto di ciclo e, volendo, con il legare il ricorso al debito in funzione del ciclo[9], senza parlare poi della discussione sull'identificazione delle fasi del ciclo[10], su quale sia il PIL potenziale di riferimento, su come calcolare l'*output gap* che misura la distanza tra economia effettiva ed economia potenziale. Queste controversie modellistiche producono stime profondamente diverse, con conseguenze dirette e misurabili sulle politiche di bilancio consentite o vietate. Non è una questione tecnica sottratta al diritto perché è proprio nella determinazione del ciclo che si decide quanta flessibilità fiscale uno Stato può esercitare. Rimettere quella determinazione a soggetti e metodologie non disciplinati dalla Costituzione italiana significa incidere sulla sovranità dello Stato quanto alla decisione finanziaria e, per questa via, sulla capacità del Parlamento di attuare le scelte politiche per le quali ha ricevuto il mandato elettorale.

Il presente contributo si propone indagare specificamente questo aspetto. Non attraverso un'analisi economica del concetto di ciclo o della sua quantificazione concreta – che esulerebbe dalla competenza del giurista e dal perimetro metodologico di questa rivista – ma attraverso un'analisi giuridica della nozione costituzionale: della sua genesi, della sua struttura testuale, del meccanismo attraverso cui è stata concretamente resa applicabile e applicata, dei soggetti che ne

---

degli studiosi: il cd. ciclo Kondrat'ev (dal russo Nikolaj Dmitrievič Kondrat'ev 1892-1938) costituito da periodi di 45-50 anni; il cd. ciclo Juglar (dal francese Clément Juglar, 1819-1905), di durata media di 8 anni e con una durata effettiva da 6 a 10 anni; e il cd. ciclo Kitchin (dal britannico Joseph Kitchin 1861-1932) della durata di circa 40 mesi e con oscillazione limitata, senza dimenticare i contributi pionieristici di Jean De Sismondi o Robert Owen, di Charles Dunoyer, e di altri come Simon Kutnets, Joseph Schumpeter e persino Karl Marx. Una ulteriore definizione elementare è quella data da A. F. BURNS and W. C. MITCHELL, *Measuring business cycles*, New York, National Bureau of Economic Research, 1946: «Business cycles are a type of fluctuation found in the aggregate economic activity of nations that organize their work mainly in business enterprises: a cycle consists of expansions occurring at about the same time in many economic activities, followed by similarly general recessions, contractions, and revivals which merge into the expansion phase of the next cycle; in duration, business cycles vary from more than one year to ten or twelve years». Superfluo osservare che un anno o dodici anni, 40 mesi o 50 anni sono ampiezze di ciclo imparagonabili.

[9] Con grande nettezza O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, p. 1 si domanda da dove venga «la proposta di introdurre vincoli costituzionali che impediscano al la politica democratica di decidere discrezionalmente (cioè politicamente) quale debba essere il trade-off tra crescita di prezzi e riduzione della disoccupazione. Sono evidentemente teorie che ripudiano la dottrina di Keynes, poiché perseguono il fine di espungere lo strumentario keynesiano dal novero dei poteri liberamente esercitabili dagli organi di direzione politica. Ma in questo modo non c'è dubbio che siano costituzionalizzati gli assunti teorici di una specifica corrente di pensiero economico, con pochi (o poco significativi) margini di flessibilità». La risposta è offerta da A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della fortezza ammodernata*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 3-4: «Dietro tale apparente 'flessibilità' delle nuove regole di bilancio si celano pericolosi margini di discrezionalità 'tecnica' sul calcolo del quantum di manovra concesso agli Stati: le tecniche econometriche e statistiche oggi utilizzate dalla Commissione per stimare il Pil potenziale degli Stati sono paradossalmente (ma non casualmente) di matrice anti-keynesiana, così che agli Stati in maggiore difficoltà, come l'Italia, non residua che un margine ridottissimo di manovra, con un effetto tale per cui dal cattivo andamento recente dell'economia non potrà che derivare un andamento ancora peggiore (pro-ciclicità): "(è) come nuotare controcorrente: si nuota solo per restare fermi"».

[10] Sulla quale si darà conto nelle pagine che seguono.

ISSN 2036-7821

hanno di fatto governato l'applicazione, e degli effetti che questa applicazione ha prodotto sul sistema costituzionale italiano nel suo complesso. Ciò comporterà, peraltro, l'analisi di alcune formule matematiche, senza le quali la ricostruzione perderebbe precisione.
In ogni caso, quasi quindici anni di applicazione del "nuovo" articolo 81 Cost., pochi o molti che siano a seconda del punto di vista, forniscono materiale sufficiente per un bilancio che non sia celebrativo.

2. La genesi della norma e nel contesto del diritto dell'Unione europea

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", che novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119, non nasce in un contesto di riflessione autonoma sulle riforme costituzionali – posto che vi siano mai momenti in cui le revisioni costituzionali nascono in un dibattito totalmente libero e svincolato. Essa, piuttosto, nasce in un contesto di crisi[11]. In particolare, la crisi del debito sovrano europeo, esplosa tra il 2010 e il 2011, che aveva prodotto una pressione senza precedenti (*ça va sans dire*, da parte dei mercati finanziari) sui Paesi dell'area euro con elevato debito pubblico, tra cui l'Italia. In questo quadro, il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 aveva concordato l'introduzione negli ordinamenti nazionali di regole di bilancio vincolanti, preferibilmente di rango costituzionale[12]. Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria – il cosiddetto *Fiscal Compact* – firmato il 2 marzo 2012 e reso esecutivo con la l. 23 luglio 2012, n. 114[13], aveva poi

[11] F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 2 parla «della conclamata urgenza con cui si è dato avvio al progetto di revisione costituzionale sotto la forsennata pressione delle istituzioni europee, dei governi di alcuni Stati membri dell'UE, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei mercati». «Nell'ambito del progetto più ampio di riforma dell'architettura costituzionale dello Stato prospettato con la nota inviata all'Unione europea in risposta alla lettera del 5 agosto 2011 a firma congiunta dell'allora presidente della Bce, Jean-Claude Trichet, e del successore in pectore, Mario Draghi, alla data governatore della Banca d'Italia, che, nell'indicare le misure ritenute necessarie per stabilizzare il quadro finanziario italiano, a seguito dell'aggravamento della crisi del debito pubblico, definiva "appropriata" una riforma costituzionale che rendesse più stringenti le regole di bilancio» P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 13/2012, p. 25.

[12] Il punto 4 della *Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro* del 9 dicembre 2011 su "un nuovo patto di bilancio" recitava: «Questa regola verrà inserita anche negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri a livello costituzionale o equivalente. Comprenderà un meccanismo automatico di correzione che si attiverà in caso di scostamento. Sarà definita da ciascuno Stato membro sulla base di principi proposti dalla Commissione. Riconosciamo la competenza della Corte di giustizia a verificare il recepimento di questa regola a livello nazionale» il passo è rintracciabile nel documento *Il Consiglio europeo nel 2011* (del gennaio 2012) pubblicato sul sito ufficiale https://www.consilium.europa.eu/media/21336/qcao11001itc.pdf.

[13] Dal lunghissimo titolo: «Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia,

ISSN 2036-7821

formalizzato questo impegno, stabilendo all'art. 3, par. 2 l'obbligo per gli Stati contraenti di recepire la regola del pareggio strutturale «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio»[14].

La legge costituzionale italiana segue di poche settimane la firma del cd. *Fiscal Compact* – è approvata in prima deliberazione dal Senato il 17 novembre 2011, e definitivamente il 18 aprile 2012 – ma il contesto negoziale europeo ne permea profondamente i contenuti. Non si tratta di una mera coincidenza di calendario: si tratta di una relazione genetica che ha conseguenze dirette sull'interpretazione della norma e, in particolare, sulla nozione di «ciclo economico» in essa contenuta e, significativamente, non definita. Nel trattato si incontra una sola volta l'espressione "ciclo economico", precisamente all'art. 3, par. 3 lett. a) «per "saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione" si intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee».

Come da premesse, tutti gli Stati contraenti si sono mossi per adempiere agli impegni stabiliti. Tra questi, è interessante un breve confronto con il modello tedesco, che pure è stato di riferimento sotto molti aspetti per il revisore costituzionale italiano[15]. L'art. 109, comma 3, della Legge Fondamentale tedesca, modificato nel 2009 con la

---

la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012». In dottrina, v.: M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 6/2013, p. 1 ss.; C. BERGONZINI, *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, 1/2014, p. 15 ss.; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, p. 1 ss.; M. MASSA, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, in *Dirittiregionali.it*, 2013; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, p. 1 ss. R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 1 ss.; L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, p. 1 ss.

[14] La norma di cui all'art. 3, par. 2 può dirsi del tutto peculiare nel sistema delle fonti, per non dire insolita o problematica. Essa appartiene ad un trattato, dunque una fonte esterna all'ordinamento italiano, poiché il cd. *fiscal compact* non appartiene al diritto UE bensì al diritto internazionale e recita: «Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente»: dunque, le regole di un trattato, che entra nell'ordinamento italiano tramite una regolare legge di esecuzione e ratifica "producono effetti" con due peculiari dettagli: "entro un anno" e "tramite disposizioni vincolanti preferibilmente di livello costituzionale". Anche ammettendo che le leggi di autorizzazione e ratifica abbiano forza peculiare tramite il richiamo dell'art. 117, co. 1° Cost., una simile norma si pone (anche se non si colloca) come norma di livello pienamente costituzionale, in quanto, al netto dell'avvenuta modifica della Costituzione, sembra posta per ottenere in ogni caso effetti costituzionali.

[15] In dottrina v. almeno: R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 95 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, p. 1 ss.; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 391 ss.; F. EKARDT, D. BUSCHER, *Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137, 2012, p. 42 ss.

ISSN 2036-7821

cosiddetta *Schuldenbremse* – il «freno al debito» – stabilisce che i bilanci della Federazione e dei *Länder* devono essere in principio in equilibrio senza ricorso al credito, con una clausola che consente al bilancio federale uno scostamento strutturale non superiore allo 0,35 per cento del PIL. La norma tedesca è più rigida e più precisa di quella italiana: quantifica lo scostamento ammissibile, distingue esplicitamente tra componente ciclica e componente strutturale del saldo, e rimanda a una legge federale per la disciplina di dettaglio. Tuttavia, non cita la parola tedesca per "ciclo economico", che è *Konjunkturzyklus*. Si limita a citare l'andamento congiunturale (*konjunkturelle Entwicklung*), che potremmo considerare sinonimo di "andamento ciclico", e le fasi di espansione e recessione (*im Auf- und Abschwung*) che sono quelle del ciclo classico, anche se sembrano, come nella formulazione italiana, sostanzialmente due, mentre nel ciclo classico le fasi sono quattro[16].

La clausola italiana è strutturata diversamente. Il riferimento alle «fasi avverse e favorevoli del ciclo economico» non è accompagnato da alcuna quantificazione, da alcun criterio di misurazione, da alcun rinvio esplicito a metodologie di calcolo. Il testo costituzionale si limita a enunciare la nozione, lasciando interamente alla legislazione di attuazione – anzi, come si vedrà, alla prassi applicativa – il compito di darle contenuto operativo[17].

L'unica cosa che si deduce leggendo il testo costituzionale italiano e, in controluce, anche quello tedesco, è che il ciclo economico esiste e che ha delle fasi. Paradossalmente, se pure non esistesse più in nuove teorie economiche continuerebbe ad essere un concetto citato dalla Costituzione e quanto alle fasi, come già osservato sopra, la Costituzione non dice quante siano, anche se sono certamente più di una, altrimenti non avrebbe senso parlare di "ciclo" e sono «avverse» e «favorevoli». Nemmeno è specificato avverse e favorevoli a cosa, se non in

[16] Si rinvia alla precedente nota 8. È interessante separare le fasi favorevoli e quelle avverse. In estrema sintesi, come ricordato, il ciclo classico ha una fase di espansione, una di crisi, una di recessione e una di ripresa. Sembrano favorevoli la prima e la quarta e avverse la seconda e la terza. Tuttavia, è davvero favorevole una fase di ripresa (quarta fase) che è, però, inferiore a quella di espansione? Nella ripresa l'economia migliora ma è inferiore come livello al punto iniziale del ciclo. Rallentare l'economia in questo momento in senso anticiclico significa davvero sfruttare una fase favorevole? O significa deprimere ulteriormente il ciclo? La risposta sembra stare sulla prima alternativa ma presuppone o che l'intervento statale non abbia impatto sul ciclo o che ogni crescita, fosse pure un rimbalzo, sia positiva: si pensi al recupero economico post-Covid, alle aziende che riaprono dopo uno stop violento dovuto a un'inondazione, e si valuti se una fase di "rientro" possa essere davvero considerata favorevole in senso sostanziale (quindi aumentiamo le tasse, riduciamo i sussidi, stringiamo i cordoni della borsa).

[17] Vi sarebbe un altro punto critico: «Il termine "indebitamento" può, infatti, avere due diversi significati: può indicare le operazioni di indebitamento (art 3 comma 17 della l 2003 n. 350); oppure può indicare quello specifico saldo di bilancio ("indebitamento netto") che non tiene conto di una serie di spese, tra le quali quelle per restituire il debito in scadenza (art 25 comma 7 della l 2009 n. 196). In questa seconda accezione, vietare il "ricorso all'indebitamento" significa, tra l'altro, sottrarre al limite in questione le spese per la restituzione del debito in scadenza, consentire che in conseguenza di esse la spesa complessiva superi le entrate finali e, in definitiva, ammettere per la differenza la contrazione di debito» così A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p. 2.

ISSN 2036-7821

riferimento al ciclo stesso, cioè con tutta evidenza all'andamento dell'economia. Con ciò, tuttavia, non si può dire che il "ciclo economico" sia banalmente "l'andamento dell'economia" o l'andamento congiunturale, poiché ben avrebbe potuto il revisore costituzionale utilizzare quest'altra formulazione.

La scelta di una formulazione tecnica rappresenta esattamente ciò che volle il revisore costituzionale, cioè non rimettere al buon senso né all'impressione generale la determinazione, bensì a un concetto tecnico.

I lavori preparatori della riforma non chiariscono questo punto in modo soddisfacente. I resoconti parlamentari della Camera, presso la quale l'esame ha preso avvio, mostrano una discussione concentrata prevalentemente sulla scelta tra «pareggio» ed «equilibrio», sul ruolo del nuovo organismo indipendente di controllo, e sul rapporto tra la riforma costituzionale e gli obblighi europei[18]. La nozione di «ciclo economico» è evocata ma non tematizzata: viene assunta come autoesplicativa, come se il rinvio all'andamento dell'economia fosse sufficiente a fondare una clausola di flessibilità costituzionalmente robusta[19]. Non emerge, dalla lettura degli atti parlamentari, una consapevolezza del problema che quella nozione avrebbe posto in sede applicativa: chi avrebbe misurato il ciclo, con quale metodo, e con quale vincolo per il legislatore nazionale.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera come previsto dalla norma che essa stessa richiama nel titolo, ha provato a colmare questa lacuna operativa in senso complessivo, ma, a sua volta, senza nulla dire riguardo al "ciclo economico" che qui interessa.

All'art. 2, "definizioni" la lett. d), con una formulazione tratta di peso dal parallelo *Fiscal compact*, è detto che «per "saldo strutturale" [si intende] il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea»; e, ancor più precisamente alla lett. f) è detto che «per "fase favorevole e fase avversa del ciclo economico" [si intendono] le fasi del ciclo

[18] Sia concesso rinviare in blocco ai resoconti stenografici delle sedute seguenti: n. 553 di mercoledì 23 novembre 2011; n. 554 di martedì 29 novembre 2011; n. 555 di mercoledì 30 novembre 2011 alla Camera dei Deputati, rintracciabili in https://leg16.camera.it/ cercando l'A.C. 4205.

[19] L'on. Bruno, significativamente Relatore per la I Commissione, nella seduta 553 di mercoledì 23 novembre 2011 osservava specificamente riguardo al tema del ciclo economico: «Ciò significa che l'equilibrio di bilancio da perseguire deve avere natura strutturale, non potendo essere insensibile all'andamento del ciclo economico. Le Commissioni, differenziandosi sul punto dalle scelte compiute del Governo, hanno precisato, in linea con la disciplina europea, che ciò deve avvenire anche quando il ciclo economico è favorevole, generando avanzi da utilizzare nelle fasi critiche». L'idea, indimostrata nel senso che nessuno si è posto a spiegare o ipotizzare il meccanismo tecnico o applicativo, era che il riferimento al ciclo sarebbe stato da un lato autoevidente, dall'altro avrebbe addirittura consentito quasi meccanicamente di accumulare "tesoretti" nelle fasi economiche da usare nelle fasi avverse.

ISSN 2036-7821

economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea».
La norma italiana non fa altro che rinviare[20]: la Costituzione nulla detta e si limita a presupporre il concetto. La legge, peraltro rinforzata, che dà attuazione all'art. 81 Cost. esplicitamente compie un rinvio esterno totalmente disancorato. Infatti, non solo va verso fonti esterne all'ordinamento italiano ma va verso più espressamente "criteri", che possono ben essere espressi in atti non normativi. Qualsiasi modifica dei criteri dell'Unione europea avrebbe conseguenze dirette su un concetto costituzionale: non si tratta di un'ipotesi, bensì di un fatto storico, come si chiarirà *infra*.
Il regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche cita più volte il "ciclo" ma senza definirlo, semplicemente con formule quali la seguente, tratta dall'art. 2 bis, par. 2: «Tenuto conto dei suddetti fattori, per gli Stati membri partecipanti e per quelli che fanno parte dell'ERM2 gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1 % del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*». I "termini corretti per il ciclo" appaiono, come ormai ricorrente, quale mera determinazione statistica.
L'effetto tecnico è quello di incorporare nel diritto costituzionale italiano le metodologie di calcolo elaborate dalla Commissione europea, senza che queste metodologie siano sottoposte ad alcun vaglio parlamentare autonomo né siano stabilizzate in una fonte di diritto interno. È questa la scelta che, come si argomenterà nelle pagine seguenti, determina le conseguenze più rilevanti sul piano costituzionale. Ciò equivale a predisporre una serratura articolatissima per una cassaforte di sicurezza e lasciare poi le chiavi non solo in bella vista, ma altresì a disposizione del primo passante. Non sembri troppo dura la metafora, poiché il significato di un concetto costituzionale (dunque normativo superprimario) che, come si può già intuire, è decisivo, è rimesso alla valutazione tecnico-politica applicativa (cioè alla discrezionalità).

3. L'attuazione dell'art. 81 Cost. attraverso la legge 243/2012 e il rinvio ai "criteri" dell'Unione europea

Il primo comma dell'art. 81 Cost., nella formulazione vigente, recita: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è

[20] Come si riconosce pianamente in dottrina: «Del resto i parametri per determinare l'equilibrio di bilancio, il rientro dal debito, le fasi avverse o favorevoli del ciclo economico, gli "eventi eccezionali" sono stabiliti dal diritto dell'Unione europea e, ad essi, rinvia tanto la legge cost. n. 1/2012, quanto la legge n. 243/2012» A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 6, nota 34

ISSN 2036-7821

consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Come anticipato, la nozione di "ciclo economico" compare due volte nel medesimo comma, in posizioni sintatticamente diverse e con funzioni normative che non coincidono.

La prima occorrenza si colloca nella proposizione principale: lo Stato assicura l'equilibrio «tenendo conto» delle fasi del ciclo. Il sintagma «tenendo conto» è una locuzione modale che qualifica il modo in cui l'equilibrio deve essere assicurato, non una deroga all'obbligo di assicurarlo. In termini giuridici, il ciclo economico opera qui come criterio di orientamento della politica di bilancio: non autorizza lo scostamento dall'equilibrio, ma indica che l'equilibrio stesso va valutato in una prospettiva dinamica, tenendo presente che le entrate e le spese variano in funzione dell'andamento dell'economia nel tempo[21]. Una lettura attenta suggerisce che questa prima occorrenza contenga in realtà un vincolo di metodo imposto al legislatore: non è consentita una lettura puramente statica e annuale del bilancio, perché la Costituzione impone di contestualizzare i dati contabili nell'andamento del ciclo.

La seconda occorrenza si colloca nella proposizione successiva, dove il ciclo economico non è più criterio di valutazione ma titolo giustificativo: il ricorso all'indebitamento è consentito «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico». Qui la funzione normativa è diversa e più stringente. Il ciclo non orienta la valutazione dell'equilibrio: abilita una deroga specifica, il ricorso all'indebitamento, che altrimenti sarebbe preclusa. La locuzione «solo al fine di» introduce una condizione necessaria e sufficiente: l'indebitamento è ammesso nella misura in cui serve a compensare gli effetti negativi del ciclo, e non oltre. Il ciclo economico diventa così la misura della deroga consentita: quanto più profonda è la fase avversa, tanto maggiore è, in linea di principio, lo spazio per il ricorso all'indebitamento; quanto più favorevole è la fase, tanto più ristretto è quello spazio, fino ad azzerarsi nelle fasi di espansione.

Per quanto non sia solito negli studi di diritto riferirsi a formule, quanto appena esposto è riassumibile come segue:

$In = Is + Ic$

[21] «La portata prescrittiva della norma sta nell'imporre allo Stato di praticare politiche anticicliche, cioè di segno opposto a quello della congiuntura economica, in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese. Viene così stabilita una regola, quella di praticare politiche anticicliche, che serve anche a chiarire il significato in cui è usato il termine equilibrio, che non è certo sinonimo di pareggio, poiché può consistere, a seconda dei contesti, in un disavanzo o in un avanzo.» A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, p. 3.

ISSN 2036-7821

dove In rappresenta l'indebitamento nominale, ovvero il saldo di bilancio effettivamente registrato dagli istituti di statistica come differenza tra entrate e uscite delle pubbliche amministrazioni[22]; Is rappresenta l'indebitamento strutturale, ovvero la componente di debito che dipende da scelte discrezionali del decisore pubblico e non ha nulla a che vedere col ciclo economico; Ic rappresenta l'indebitamento ciclico, ovvero la componente del totale che dipende esclusivamente dall'andamento del ciclo economico.

La formula è semplice e intuitiva. Eppure, in essa si nasconde il primo grande problema. L'unica delle tre grandezze osservabile è In: gli istituti di statistica nazionali, in Italia l'Istat, registrano effettivamente quanto lo Stato ha incassato e quanto ha speso, e calcolano la differenza. Le altre due grandezze, Is e Ic, non sono osservabili[23]: sono il risultato di una scomposizione contabile che, per essere effettuata, richiede di sapere quanta parte dell'indebitamento osservato sia attribuibile al ciclo e quanta alle scelte discrezionali del governo. Ma il ciclo, come si vedrà, non è a sua volta osservabile direttamente. Si tratta dunque di calcolare due grandezze non osservabili (Is e Ic) a partire da una grandezza osservabile (In) e da un'ulteriore grandezza non osservabile (il ciclo).

Si inizia qui a capire che il sistema dei vincoli costituzionali di bilancio, che agli occhi del lettore non specialista appare ancorato a dati di fatto, riposa in realtà su grandezze non osservabili, cioè stime dipendenti dai modelli utilizzati.

Il calcolo della componente ciclica avviene attraverso una formula altrettanto semplice:

$Ic = \varepsilon \times OG$

dove OG indica l'*output gap* (di cui si dirà tra poco) e ε è un parametro di aggiustamento che misura la sensibilità del saldo di bilancio rispetto alle variazioni cicliche dell'output. In altri termini, ε quantifica di quanto, mediamente, le entrate aumentano e le spese diminuiscono per ogni punto percentuale di scostamento del PIL effettivo dal PIL potenziale.

Stabilito che l'obiettivo imposto dalle regole europee, e per il tramite della legge 243/2012 e dell'art. 81 Cost., è quello di un indebitamento strutturale pari a zero (Is = 0), dalla formula iniziale discende immediatamente che l'indebitamento nominale consentito è esattamente pari all'indebitamento ciclico:

$In = Ic = \varepsilon \times OG$

Potrebbe sembrare che tutto diventi più semplice, perché non c'è più la componente

[22] Secondo la pagina *Saldi di finanza pubblica* sul sito della ragioneria generale dello Stato (https://www.rgs.mef.gov.it/), «L'indebitamento (o accreditamento) netto, cioè il saldo del conto economico, originato dalla differenza tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le spese finali, al netto delle acquisizioni di attività finanziarie».

[23] Una grandezza è *osservabile* quando il suo valore è ricavabile da dati empirici direttamente rilevati; è invece *non osservabile* quando il suo valore non è deducibile dai dati, ma dipende da un'operazione di costruzione tecnica che implica scelte teoriche, selezione di indicatori e applicazione di parametri discrezionali.

ISSN 2036-7821

Ic e, dunque, l'indebitamento nominale osservabile coincide con quello ciclico non osservabile. Il problema, però, è che *In* non è il punto di partenza, bensì il punto di arrivo: «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico», dunque è in base al ciclo economico che si può stabilire quanto indebitamento fare, non si attende il saldo finale di ragioneria per calcolare quanto indebitamento si è concretamente fatto.

Si comprende, a questo punto, perché l'output gap diventi la chiave operativa dell'intero sistema. È lui, e lui solo, a determinare quanto *deficit* lo Stato italiano è autorizzato a registrare in un dato anno. Più ampio è l'output gap negativo, più ampio è lo spazio fiscale; più ridotto è l'output gap negativo, più stringente diviene l'obbligo di pareggio. Quando l'output gap si annulla o diventa positivo, il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in avanzo.

Il secondo snodo è il calcolo dell'output gap stesso. La definizione è di nuovo piuttosto semplice[24]:

$$OG = \frac{(Y - Y*)}{Y*}$$

dove Y è il PIL effettivo e Y* è il PIL potenziale. Il PIL effettivo è, di nuovo, una grandezza osservabile, sia pure non totalmente oggettiva, bensì soggetta a sua volta a quantificazioni dovute a stime e modelli. Il PIL potenziale, invece, non è una grandezza osservabile. È una stima, costruita attraverso modelli econometrici che cercano di rispondere a una domanda così concepita e sostanzialmente controfattuale: "quale sarebbe la produzione di un'economia se i suoi fattori produttivi (lavoro e capitale) fossero utilizzati al loro livello di equilibrio di lungo periodo, in assenza di pressioni inflazionistiche?"[25]. Una domanda di questo tipo non ha una risposta osservabile, perché nessuna economia reale si trova mai esattamente in tale condizione di equilibrio teorico. La risposta deve essere costruita teoricamente, e ogni costruzione teorica dipende da ipotesi che la riempiono di significato.

Lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio italiano afferma esplicitamente questo punto, riconoscendo che si tratta di «il PIL potenziale e l'output gap non sono variabili osservabili e devono quindi essere stimate»[26].

Ancora: la formula per il calcolo del PIL potenziale è sua volta di elegante semplicità,

[24] Posto il PIL reale a 10 e il PIL potenziale a 9 OG sarebbe pari a 0,11. Se, all'opposto, in condizioni di crisi, il PIL reale è 9 e quello potenziale 10 OG sarebbe pari a -0,1. Questi valori andrebbero moltiplicati per ε. È evidente che solo il valore negativo -0,1 moltiplicato per ε otterrebbe l'indebitamento concesso, perché il valore positivo porta non a indebitamento bensì ad accreditamento netto.

[25] Per tutti: A. PALUMBO, *I metodi di stima del PIL potenziale tra fondamenti di teoria economica e contenuto empirico*, Collana del Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre, Working Paper, No. 92, 2008; G. CARNAZZA, *Il saldo di bilancio corretto per il ciclo economico: un'analisi empirica del caso italiano*, tesi di dottorato, https://arcadia.sba.uniroma3.it/.

[26] Ufficio parlamentare di bilancio, M. FIORAMANTI, F. PADRINI, C. POLLASTRI, *La stima del Pil potenziale e dell'output gap: analisi di alcune criticità*, Nota di lavoro n. 1 del gennaio 2015, p. 5, in www.upbilancio.it.

sia pure già molto più articolata delle precedenti:

$Y^* = L^{*\alpha} \times K^{(1-\alpha)} \times TFP^*$

dove Y* è il PIL potenziale, L* è il contributo potenziale del fattore lavoro, K è lo stock di capitale, TFP* è la produttività totale dei fattori in versione tendenziale, e α e $(1-\alpha)$ sono le elasticità[27] del prodotto rispettivamente al lavoro e al capitale (la Commissione europea fissa circa $\alpha = 0{,}65$). La formula afferma, in sostanza, che il PIL potenziale di un'economia dipende da quanto lavoro può essere mobilitato in condizioni di equilibrio, da quanto capitale è disponibile, e da quanto efficientemente questi due fattori possono essere combinati grazie al progresso tecnico.

A prima vista, una formula del genere ha l'aspetto rassicurante della legge fisica: posti gli "ingredienti" costituiti dai dati, si ottiene il risultato. Il problema è che ciascuno dei dati da inserire, a sua volta, non è osservabile e va stimato. Il fattore lavoro potenziale L*, ad esempio, è specificato, nella metodologia europea[28], attraverso la formula:

$L^* = Part^* \times Pop \times Hours^* \times (1 - NAWRU)$

dove Part* è la componente strutturale del tasso di partecipazione della forza lavoro, Pop è la popolazione in età lavorativa (dato osservabile), Hours* è la componente strutturale delle ore lavorate, e NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) è il tasso di disoccupazione compatibile con un'inflazione salariale stabile. Tre delle quattro variabili che compongono L* sono dunque a loro volta non osservabili e devono essere stimate; la più critica, fra esse, è il NAWRU[29].

---

[27] Detto in maniera molto semplice, le cosiddette "elasticità" indicano, in sostanza, il peso che il modello assegna ai due fattori produttivi: se $\alpha = 0{,}65$, il lavoro conta per circa il 65% nella determinazione del prodotto, mentre il capitale per il restante 35%.

[28] Come si vedrà brevemente nel prosieguo, la Commissione europea usa come indicatore il NAWRU, mentre l'OCSE usa il NAIRU. Poca differenza, si dirà, perché NAIRU sta per *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*: è il livello di disoccupazione al quale l'inflazione resta stabile, cioè non tende né ad aumentare né a diminuire in modo cumulativo; mentre NAWRU sta per *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*: è il livello di disoccupazione al quale non accelera il tasso di crescita dei salari nominali. In termini ancor più semplici, il NAIRU identifica quanta disoccupazione ci vuole, secondo il modello, perché i *prezzi* non accelerino; il NAWRU identifica quanta disoccupazione ci vuole, secondo il modello, perché i *salari* non accelerino. Sta di fatto che «In qualsiasi modo si definisca la disoccupazione, l'aspetto delicato di questa impostazione è che la regola fiscale viene ancorata a variabili non osservabili, soggette a incertezza di misurazione»: A. CIANCI, *Disoccupazione strutturale in Italia e regole europee di bilancio*, Working paper 1/2016, in *asimmetrie.org*, p. 3, v. anche S. FANTACONE, P. GARALOVA, C. MILANI, *Deficit strutturali e politiche di bilancio: i limiti del modello europeo*, in *Rivista di politica economica*, 1/2015 p. 127 ss.

[29] Il NAWRU è, tra le componenti del lavoro potenziale, la variabile più problematica perché non è ricavabile da un dato statistico direttamente osservabile, ma è interamente il risultato di una procedura di stima modellistica fondata su specifiche ipotesi teoriche circa il rapporto tra disoccupazione e dinamica salariale. Proprio per tale ragione esso risulta particolarmente sensibile alle scelte metodologiche, ai parametri iniziali e ai filtri econometrici adottati. Inoltre, il suo rilievo non si esaurisce nella misurazione del mercato del lavoro: attraverso L^*, esso incide sulla stima del PIL potenziale, dell'output gap e, quindi, a catena, del saldo strutturale, con effetti diretti sull'ampiezza della flessibilità di bilancio riconosciuta allo Stato. La letteratura critica ha altresì evidenziato che stime procicliche del NAWRU possono portare a reinterpretare come "strutturale" una parte della disoccupazione prodotta dalla recessione, comprimendo proprio nelle fasi avverse lo spazio per politiche

ISSN 2036-7821

Da qui in poi, il tentativo di integrare nella metodologia giuridica la meccanica delle formule matematiche si deve fermare per lasciare al lettore interessato, e abbastanza attrezzato quanto a metodologia statistica ed econometrica, ogni considerazione di ulteriore approfondimento e dettaglio, poiché è evidente che – per le discipline statistiche ed econometriche – il discorso è appena iniziato e il calcolo e la determinazione di ognuno degli elementi citati abbisogna di ulteriori strumenti e definizioni.

Si crede di aver portato, invece, il ragionamento giuridico al suo punto di arrivo, ovvero di aver dimostrato quanto segue: innanzitutto, si è giunti al livello in cui un lettore non specialista inizia ad aver difficoltà a seguire il ragionamento tecnico. Il giurista medio, *absit iniuria verbis*, che voglia comprendere la portata delle norme nella loro applicazione concreta, cosa che è il lavoro ordinario del giurista, deve perlomeno rimettersi alla metodologia di altre scienze (se non fermarsi del tutto in quanto potrebbe non aver mai studiato matematica oltre un certo livello). In secondo luogo, si è dimostrato come l'approfondimento del funzionamento dei "criteri" citati dalla l. 243/2012 non siano minimamente previsti da strumenti normativi, bensì da scelte tecniche. In terzo luogo, una volta chiarito che alcuni elementi delle formule abbiano bisogno di essere illuminati da una decisione (da quale modello, da quale valore, da quali scelte far dipendere valori e modelli), non è apparso come e perché tali elementi vadano quantificati e per quale ragione alcuni valori vadano loro attribuiti e non altri.

Qui si pone, di conseguenza, lo spartiacque argomentativo: tutto il sistema dei vincoli costituzionali di bilancio si presenta, ai destinatari della norma e persino all'opinione pubblica, come ancorato a misurazioni oggettive: l'output gap dell'Italia è quantificato in "X" e da questo dato discendono automaticamente le politiche di bilancio consentite o vietate. La forma matematica delle equazioni rinforza questa percezione di oggettività: dove c'è una formula, sembra esserci una scienza, e dove c'è una scienza, sembra non esserci spazio per la decisione politica.

In realtà, ciascuna delle equazioni che si sono richiamate va riempita di contenuto attraverso decisioni che non sono affatto automatiche né univocamente determinate

anticicliche. «Nell'ambito della funzione di produzione, il NAWRU viene stimato attraverso un modello bivariato a fattori latenti in cui la serie del tasso di disoccupazione viene regredita rispetto all'equazione della Curva di Phillips (variazione del tasso di crescita dei salari e unemployment gap) e scomposta nella sua componente di ciclo e di trend (NAWRU). Il filtro statistico utilizzato per tale modello è il cosiddetto Filtro di Kalman che, nella fase di stima, richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, quali ad esempio la varianza dei processi stocastici che regolano la curva di Phillips e il trend stocastico, la slope del trend e la componente ciclica relative al tasso di disoccupazione» così il documento *Il calcolo del PIL potenziale e del saldo di bilancio corretto per il ciclo* del Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento del Tesoro, aprile 2013, in https://www.dt.mef.gov.it/ p. 6. Per ulteriori dettagli, in dottrina v. P. RICHARDSON, L. BOONE, C. GIORNO, M. MEACCI, D. RAE, D. TURNER, *The concept, policy use and measurement of structural unemployment: estimating a time-varying NAIRU across 21 OECD countries*, OECD Economic Department Working Paper, n. 250, 2000; R.J. GORDON, *The time-varying NAIRU and its implications for economic policy*, National bureau of economic research Working Paper, 5735, 1997

ISSN 2036-7821

dai dati. La scelta del modello[30] non è dettata dai dati: è una scelta. La specificazione delle equazioni all'interno del modello prescelto (solo a titolo di esempio, una curva di Phillips[31] accelerazionista anziché neo-keynesiana, presenza o assenza di aspettative inflazionistiche, scelta della variabile di prezzo) non è dettata dai dati: è una scelta. La fissazione delle condizioni iniziali e dei vincoli sulle varianze dei processi stocastici non è dettata dai dati: è una scelta. La scelta tra utilizzare l'inflazione salariale o il deflatore del PIL come variabile di riferimento per la curva di Phillips non è dettata dai dati: è una scelta. Ogni singola scelta produce risultati diversi, ed è la stessa Commissione europea, attraverso la sua documentazione tecnica, a riconoscere che il margine di incertezza delle stime di output gap è ampio[32].

[30] A livello esplicativo generale l'Ufficio parlamentare di bilancio osserva (e si valuti se non è già specialistico): «Si propongono semplici modelli che mettono in relazione il *gap* con l'inflazione (modello bivariato basato sulla curva di Phillps) e con la disoccupazione (modello trivariato basato sulla legge di Okun), nonchè un modello multivariato basato sulla funzione di produzione; infine, si considera un filtro statistico vincolato alle stime della curva di Phillips del modello bivariato. Le specificazioni econometriche adottate sono parsimoniose e le tecniche di stima non richiedono particolari restrizioni sui parametri. I modelli proposti si caratterizzano per la bassa prociclicità delle stime, che ne spiega anche la stabilità rispetto ai dati preliminari; le misure di *output gap* ottenute permettono inoltre di prevedere l'inflazione con un errore contenuto. I cinque modelli sviluppati dall'UPB, unitamente al metodo concordato nella UE e al filtro di Hodrick-Prescott, costituiscono un insieme completo di strumenti per la valutazione dell'*output gap* dell'Italia. Dal punto di vista operativo i modelli sul prodotto potenziale recepiscono i risultati di altri strumenti quantitativi macroeconomici dell'UPB; l'utilizzo di una pluralità di modelli consente inoltre di quantificare l'incertezza che caratterizza le singole misure prodotte» così la pagina divulgativa *Pubblicata la Nota di lavoro "Un approccio sistemico per la stima dell'output gap dell'economia italiana"* in www.upbilancio.it.

[31] La cosiddetta curva di Phillips designa la relazione, elaborata originariamente da A.W. Phillips nel 1958, tra livello della disoccupazione e dinamica dei salari nominali: in termini molto generali, quanto più il mercato del lavoro è "teso", tanto maggiore tende a essere la crescita dei salari; quanto più elevata è invece la disoccupazione, tanto più tale crescita tende a rallentare. Nelle successive rielaborazioni della macroeconomia contemporanea, la relazione è stata estesa o riformulata come nesso tra disoccupazione e inflazione dei prezzi, ovvero tra output gap e inflazione. In tale prospettiva, la curva di Phillips non descrive una legge naturale, ma una relazione teorica ed empirica costruita sulla base di ipotesi circa il funzionamento del mercato del lavoro e la trasmissione delle pressioni salariali ai prezzi. Proprio per questo essa svolge un ruolo centrale nella stima di grandezze non osservabili come il NAIRU o il NAWRU: si assume, infatti, che esista un livello di disoccupazione compatibile con una dinamica salariale o inflazionistica non accelerante, e lo si inferisce econometricamente dalla relazione stimata tra tali variabili. Anche sotto questo profilo, dunque, l'apparato matematico non elimina il momento valutativo, ma lo sposta nella scelta del modello e dei parametri impiegati.

[32] Si tratta di un riconoscimento ricorrente nella documentazione tecnica della stessa Commissione. Già il Discussion Paper n. 20 del 2015 dal titolo *An assessment of the relative quality of the Output Gap estimates produced by the EU's Production Function Methodology*, redatto da K. Mc Morrow, W. Roeger, V. Vandermeulen e K. Havik per la DG ECFIN, pur difendendo la superiorità relativa del metodo della funzione di produzione rispetto al filtro di Hodrick-Prescott e alle metodologie OECD e FMI, ammette esplicitamente «the absolute size of the output gap errors made by all of the methods in the pre-crisis period» e l'esigenza di «continuing to improve the EU's commonly agreed methodology, with a particular focus on attenuating procyclicality risks in the upswing phase of the business cycle». Ancora più esplicito è il contributo del 10 dicembre 2021 di K. Mc Morrow, A. Thum-Thysen, C. Maier, A. Hristov, B. Döhring, F. D'Auria, F. Blondeau pubblicato su con il titolo *Output gaps, potential output and the Covid-19 crisis: Policymaking under uncertainty*, pubblicato su *VoxEU.org*: già nell'incipit gli autori riconoscono che «output gap estimations [are] subject to uncertainty in real time». Si veda anche, nello stesso senso, A. Hristov, V. Vandermeulen, R. Raciborski, *Assessment of the plausibility of the output gap estimates*, European Economy Economic Brief 023, aprile 2017.

La conferma più esplicita di questa caratteristica viene, paradossalmente, dalle istituzioni stesse che applicano il sistema. L'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, nella Nota n. 1/2020[33], dopo avere passato in rassegna cinque diversi modelli per la stima dell'output gap dell'economia italiana — un modello bivariato basato sulla curva di Phillips, una sua variante con shock ciclico, un modello trivariato che include il tasso di disoccupazione, un modello multivariato basato sulla funzione di produzione, e un filtro statistico univariato — conclude esplicitamente che «non è emerso un modello dominante»[34] e che le stime variano in misura non irrilevante a seconda del modello prescelto. Nello stesso documento riconosce che, «anche a parità di approccio econometrico adottato, vi sono diverse combinazioni possibili nella specificazione delle equazioni, spesso ugualmente accettabili dal punto di vista statistico, che però conducono a stime diverse del potenziale»[35]; e che «anche a parità di specificazione econometrica, le scelte sulle condizioni iniziali delle stime e sulle varianze dei processi stocastici implicano misure del potenziale anche molto differenziate»[36].
La discrezionalità tecnica è dunque ineliminabile.

4. Osservazioni sul ciclo economico reale dal 2012 al 2025

Una volta chiarito il meccanismo tecnico attraverso cui il «ciclo economico» della Costituzione è stato tradotto in grandezze misurabili, e una volta esplicitata la natura non automatica delle scelte che riempiono di significato le formule, è possibile affrontare la domanda che logicamente segue: come ha funzionato, in concreto, la clausola ciclica dell'art. 81 Cost. nei quasi tre lustri che separano la sua entrata in vigore dal momento presente?
Sulla base di quanto osservato metodologicamente in precedenza, i dati essenziali utili a determinare il ciclo economico sono l'output gap e l'indebitamento/accreditamento netto. I quali, peraltro, ci si attende che siano correlati.
La tabella seguente – che si discosta per l'ultima volta dalla metodologia cui è abituato il giurista – raccoglie per ogni anno proprio l'output gap, il saldo primario e l'indebitamento netto[37].
Si può vedere subito come l'indebitamento netto sia sempre di segno negativo. La

[33] T. Proietti, M. Fioramanti, C. Frale, L. Monteforte, Nota di lavoro, *Un approccio sistemico per la stima dell'output gap dell'economia italiana*, nota n°1, gennaio 2020, rintracciabile nel sito ufficiale dell'Ufficio.
[34] Nota di lavoro n. 1 2020, cit., p. 7.
[35] Nota di lavoro n. 1 2020, cit., p. 4.
[36] Nota di lavoro n. 1 2020, cit., p. 4.
[37] I dati utilizzati sono quelli del database AMECO: «AMECO is the annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs. The database is used for analysis and reports produced by the directorate general» (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en) rintracciabili in https://dashboard.tech.ec.europa.eu/.

persistente negatività del saldo complessivo non significa che la Repubblica italiana non abbia mai registrato avanzi nella gestione ordinaria dei conti pubblici: significa, più precisamente, che gli eventuali avanzi primari non sono stati sufficienti a compensare l'onere della spesa per interessi, sicché l'indebitamento netto complessivo delle amministrazioni pubbliche è rimasto negativo.
La formula che si è vista in principio, quella per tale per cui l'indebitamento è solo dato dall'output gap moltiplicato per il coefficiente, non rappresenta lo stato complessivo delle spese nei conti pubblici. Poiché c'è già del debito, aggiungere il pagamento degli interessi porta i conti pubblici in negativo anche se quell'anno c'è stato un avanzo primario, cioè la Repubblica (interessi esclusi) ha più entrate che uscite.
Ecco, dunque, che si può ai presenti fini ignorare la colonna del "net lending" e concentrarsi solo sul differenziale tra entrate e uscite per ogni anno e sulla importantissima differenza tra il PIL potenziale e il PIL reale.

	Gap between actual GDP and potential GDP, percentage of potential	Net lending excluding interest = accreditamento/indebitamento netto al netto degli interessi	Net lending
2012	-3,7	34,8	-48,7
2013	-4,9	31,1	-46,6
2014	-4,5	28,3	-46,1
2015	-3,7	27,2	-40,9
2016	-2,4	25,3	-41,0
2017	-1,1	21,6	-43,8
2018	-0,7	25,4	-39,0
2019	-0,7	34,1	-26,2
2020	-9,8	-99,5	-156,6
2021	-1,8	-100,5	-163,5
2022	1,6	-80,2	-161,9
2023	1,5	-75,6	-153,3
2024	0,9	11,7	-73,9
2025	0,4	20,6	-67,3
Fonte: dati AMECO			

Se si guarda allora congiuntamente all'output gap e al saldo primario, emergono tre fasi abbastanza nette.

ISSN 2036-7821

La prima fase va dal 2012 al 2019. In questi anni l'output gap è sempre negativo: parte da -3,7 nel 2012, scende a -4,9 nel 2013, resta su valori ancora piuttosto negativi nel 2014 (-4,5) e poi si sale progressivamente verso lo zero fino a -0,7 nel 2018 e nel 2019. Questa è, o almeno sembra esserlo, la lunga fase avversa del ciclo. O, meglio, le *due* fasi avverse consecutive di crisi e di recessione.

Ovviamente bisogna ipotizzare che il ciclo possa essere misurato efficacemente in anni – non, ad esempio, su base decennale – e si vede che nel 2012 il punto di partenza dell'ipotesi di ciclo è una discesa rapida e molto negativa che si attenua col tempo. Dunque, crisi e recessione.

Eppure, proprio negli anni in cui l'economia italiana risulta collocata stabilmente al di sotto del proprio prodotto potenziale, il saldo primario non solo non diventa negativo, ma resta costantemente positivo: 34,8 nel 2012, 31,1 nel 2013, 28,3 nel 2014, 27,2 nel 2015, 25,3 nel 2016, 21,6 nel 2017, 25,4 nel 2018, fino a 34,1 nel 2019. Il dato, letto in termini costituzionali, è di particolare interesse. Se la clausola ciclica dell'art. 81 Cost. dovesse operare come strumento di effettiva compensazione delle fasi avverse, ci si aspetterebbe che a un output gap marcatamente negativo corrisponda almeno un allentamento percepibile della posizione di bilancio primaria. Invece, nella maggior parte del periodo considerato, la finanza pubblica italiana continua a presentare avanzi primari consistenti proprio mentre il ciclo è sfavorevole. La conseguenza è che la flessibilità costituzionalmente promessa appare, in questa prima fase, fortemente compressa: non assente in assoluto, ma certo ben lontana dall'immagine intuitiva di una clausola che autorizzerebbe automaticamente politiche anticicliche significative nelle fasi recessive.

Il segno moderatamente negativo del 2018 e del 2019 fa pensare a una prossima inversione: l'output gap dovrebbe tornare in positivo, l'economia crescere e segnare una fase favorevole del ciclo.

Così non è: la seconda fase coincide con il biennio 2020-2021, segnato dalla pandemia. Qui il quadro cambia bruscamente. L'output gap precipita a -9,8 nel 2020 e rimane negativo nel 2021, a -1,8. Parallelamente, il saldo primario diventa fortemente negativo: -99,5 nel 2020 e -100,5 nel 2021. In questi due anni, per la prima volta dall'entrata in vigore del nuovo art. 81 Cost., si osserva una dinamica pienamente coerente con la logica della clausola ciclica: a una fase gravemente avversa del ciclo corrisponde una marcata espansione del disavanzo primario. Ma sarebbe riduttivo leggere questi anni come la prova del buon funzionamento ordinario della regola del ciclo. Anzi, sembra proprio che non sia il ciclo economico a caratterizzare il disavanzo, bensì l'altra clausola costituzionale, quella del «verificarsi di eventi eccezionali». La pandemia mondiale – al di là di qualsiasi ulteriore considerazione di dettaglio – rappresenta un evento eccezionale in senso quasi paradigmatico, prima ancora che da una fisiologica applicazione della sola componente ciclica della disciplina di bilancio. Non a caso, il 2020 e il 2021 sono gli

anni in cui il sistema europeo delle regole fiscali viene sospeso o fortemente allentato, proprio perché le ordinarie metriche del ciclo risultano inadeguate a governare uno *shock* di tale ampiezza.

La terza fase va dal 2022 al 2025. Qui il dato più interessante è che l'output gap torna dapprima in territorio positivo e vi rimane, seppure su valori progressivamente più contenuti: 1,6 nel 2022, 1,5 nel 2023, 0,9 nel 2024, 0,4 nel 2025. Secondo la metrica utilizzata, l'economia italiana non si troverebbe più in una fase avversa, ma in una condizione di prossimità al potenziale, o addirittura di lieve superamento di esso.

Ciò significa, in ottica di ciclo, una fase favorevole di crescita. Ebbene, è davvero così? La guerra in Ucraina con la sua crisi energetica e commerciale, le tensioni internazionali in Medio Oriente culminate con il violento intervento di Israele nella Striscia di Gaza, poi la guerra Israele e Stati Uniti da un lato e l'Iran dall'altra (cd. "guerra dei dodici giorni" nel 2025), con la chiusura dello stretto di Hormuz al traffico e una nuova ulteriore crisi energetica e commerciale (nel 2026) non rappresentano, per il cittadino medio, un periodo comunemente percepibile di crescita economica. Fase favorevole che, peraltro, sembra già al termine, giudicando i dati.

Eppure, proprio in quello stesso periodo il saldo primario non torna immediatamente in avanzo: resta fortemente negativo nel 2022 (-80,2) e nel 2023 (-75,6), per poi tornare positivo solo nel 2024 (11,7) e nel 2025 (20,6). Anche questo passaggio merita attenzione. Se si prendessero le formule in modo meccanico, ci si attenderebbe che il venir meno della fase avversa del ciclo si traduca piuttosto rapidamente nella chiusura degli spazi di disavanzo. In realtà il rientro è lento, graduale, non privo di problemi. Ancora una volta, i dati mostrano che il rapporto tra posizione ciclica e risultati di finanza pubblica è riscontrabile, ma non lineare.

Nel complesso, però, la serie considerata conduce a una sequenza di interrogativi critici che investono direttamente il modo in cui il "ciclo economico" passando dalla norma costituzionale entra nella realtà economica.

Il primo interrogativo è il più elementare: dove si leggono le "fasi avverse" e le "fasi favorevoli" del ciclo economico di cui parla l'art. 81 Cost.?[38] Resta la possibilità che la correlazione non sia leggibile dal cittadino medio senza strumenti statistici di una certa raffinatezza ma, se si prende sul serio il testo costituzionale, ci si aspetterebbe di poter distinguere con una certa chiarezza il passaggio dall'una all'altra. Invece, la serie mostra una realtà molto meno lineare. Dal 2012 al 2019 l'output gap resta negativo, e quindi l'economia italiana è collocata, secondo la metrica europea, in una

[38] «Appare poi piuttosto involuto il modo nel quale viene trattato il deficit conseguente alle fasi cicliche avverse. Esso concorre a determinare, insieme alla inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali, il totale al quale si applicherà il limite massimo cumulato al superare del quale saranno necessarie misure di correzione; ma, a sua volta, con processo iterativo piuttosto oscuro, è previsto che questi scostamenti cumulati negativi – ai quali concorre l'effetto del ciclo – debbano essere "corretti per il ciclo economico"» N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, Briefing paper dell'Istituto Bruno Leoni n. 107, 12 dicembre 2011, in *brunoleoni.it*, p. 3.

ISSN 2036-7821

fase avversa. Fin qui il quadro parrebbe semplice. Ma già il passaggio successivo destabilizza questa apparente chiarezza: nel 2022, nel 2023, nel 2024 e nel 2025 l'output gap diventa positivo o comunque prossimo allo zero, e dunque, secondo la stessa metrica, l'economia si troverebbe in una fase favorevole o quantomeno non avversa. È però davvero plausibile affermare, senza ulteriori precisazioni, che il quadriennio 2022-2025 rappresenti una "fase favorevole" del ciclo economico in senso costituzionale, anzi specificamente la fase di espansione, la migliore del ciclo? È sufficiente il mutamento di segno dell'output gap per dire che la fase avversa sia terminata? Oppure si tratta di una classificazione che vale solo entro il modello, ma che non coincide affatto con la percezione economica e sociale della congiuntura? Se l'output gap è un indicatore decisivo per il ciclo, allora la distinzione fra fase avversa e fase favorevole dipende interamente dal modo in cui è stato stimato il PIL potenziale. Ma proprio questo è il punto già emerso nei paragrafi precedenti: il PIL potenziale non è osservabile, è il risultato di una costruzione. Ne consegue che anche la qualificazione giuridicamente decisiva della fase del ciclo non è mai immediatamente data nei fatti, bensì è mediata da una stima. In altri termini: la fase favorevole o sfavorevole non si "trova" nell'economia, ma si ottiene attraverso un modello.

Il secondo interrogativo è ancora più problematico, perché tocca il cuore stesso della clausola ciclica: perché l'Italia presenta avanzi primari durante una lunga fase di output gap negativo e, invece, disavanzi primari proprio negli anni in cui l'output gap torna positivo? Se la logica dell'art. 81 Cost. fosse quella intuitivamente desumibile dal suo testo, ci si attenderebbe un andamento almeno tendenzialmente opposto: maggiore elasticità di bilancio nelle fasi avverse, minore elasticità nelle fasi favorevoli. O, se si vuole, una correlazione di metriche che, magari, si inseguono l'una con l'altra. Un problema di un anno porta a disavanzi nell'anno dopo, come un vantaggio in un anno ha ricadute magari per due annualità seguenti. Invece, la serie mostra qualcosa di molto diverso. Negli anni 2012-2019, che la metrica europea colloca in una fase ciclica avversa, il saldo primario è sempre positivo, spesso in misura cospicua. Negli anni 2022-2023, quando l'output gap è invece positivo, il saldo primario è ancora fortemente negativo. Solo nel 2024-2025 esso torna in avanzo e, a questo punto, è difficile attribuirlo, almeno *ictu oculi*, a quella che pare più una debole ripresa che la fase espansiva di un ciclo.

Questa asimmetria non può essere liquidata come semplice "imperfezione" della correlazione fra ciclo e finanza pubblica. Essa mostra piuttosto che il funzionamento concreto della clausola ciclica non è affatto governato da un automatismo. Il che costringe a porsi una domanda radicale: il ciclo economico, così come costruito e utilizzato, ha davvero funzionato come criterio operativo della flessibilità costituzionale, oppure ha operato soprattutto come linguaggio tecnico di giustificazione *ex post* di decisioni assunte altrove?

Il terzo interrogativo riguarda il biennio pandemico, che non può essere semplicemente collocato dentro la dinamica ciclica ordinaria. Il punto, allora, è un altro: in che rapporto stanno l'evento eccezionale e il ciclo economico? La pandemia ha avuto evidentemente un effetto sul ciclo, producendo un crollo del PIL effettivo e dunque un ampliamento enorme dell'output gap. Ha avuto anche un effetto prociclico? L'una e l'altra evenienza mostrano che le due sfere, gli eventi eccezionali e il ciclo economico, non sono semplici da distinguere alla prova dei fatti.

Proprio qui emerge il dato forse più rilevante sul piano costituzionale. Se le fasi favorevoli e sfavorevoli del ciclo non sono leggibili direttamente nella realtà economica, ma solo attraverso un apparato di stime; se la stessa sequenza empirica consente di osservare avanzi primari in tempi di "crisi" e disavanzi in tempi di "espansione"; se l'evento eccezionale si intreccia con la dinamica ciclica fino a renderne incerti i confini; allora il rinvio dell'art. 81 Cost. al ciclo economico non può essere presentato come il rinvio a un dato oggettivo, neutrale e scientificamente autosufficiente. Esso è, molto più propriamente, il rinvio a una tecnologia di qualificazione della realtà economica, e dunque a un potere di classificazione.

Il problema, allora, non è soltanto che l'output gap sia metodologicamente controverso. Il problema è che da esso dipende la possibilità di dire quando la Costituzione consente margini di flessibilità e quando invece impone il rientro.

Quanto al momento in cui si va in stampa, per il 2026 le previsioni[39] indicano parametri favorevoli. Secondo la lettura ufficiale dei dati forniti a livello europeo, nel 2026 l'Italia non è in una fase recessiva né in una forte espansione, ma in una fase di attività moderata, sostanzialmente prossima al potenziale. Cioè, prossima al termine della fase espansiva del ciclo[40]. Il quale, se così fosse, sarebbe davvero poco incisivo negli anni che separano dalla riforma costituzionale del 2012 quanto a crescita. A fronte di ripetute diminuzioni del 4% un solo anno in positivo vicino al 2% e poi crescita inferiore all'1% restituiscono l'impressione di un sostanziale peggioramento

[39] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages/italy/economic-forecast-italy_en

[40] «Per il 2026, la maggior parte dei paesi è prevista adottare politiche restrittive procicliche. Finlandia, Francia, Malta e Slovacchia programmano impulsi di bilancio restrittivi pur stimando l'economia ad un livello inferiore al potenziale. Al contrario, Grecia e Slovenia prevedono politiche espansive nonostante un *output gap* positivo. Estonia, Germania e Lituania adottano orientamenti espansivi anticiclici di diversa intensità. L'Italia prevede di adottare una posizione sostanzialmente neutrale, in un contesto ciclico leggermente favorevole»: così la pagina *Panoramica sui quadri macroeconomici e di finanza pubblica dei documenti programmatici di bilancio 2026* sul sito ufficiale dell'Ufficio parlamentare di bilancio https://www.upbilancio.it/it/attivita/visual-data/una-panoramica-dei-quadri-macroeconomici-e-di-finanza-pubblica-dei-documenti-programmatici-di-bilancio-dei-paesi-dellarea-delleuro-2026/ che stima per l'Italia un output gap leggermente positivo, che la pone in area "restrizione fiscale anticiclica", cioè in una fase dove è compito del decisore politico raffreddare lievemente la crescita con strumenti anticiclici. Visto dal punto di osservazione della società civile del 2026, con i molteplici scenari di guerra in corso (già citati in testo, Russia/Ucraina e Israele-USA/Iran) un violento aumento dei prezzi dei carburanti e dell'energia, restrizioni al commercio globale e preoccupanti segnali di un'imminente grave crisi in termini di (s)fiducia dei consumatori, pensare di essere nel momento apicale del ciclo economico è quantomeno estraneo al senso comune.

ISSN 2036-7821

complessivo.
A questo punto, poiché non si può escludere che il ciclo economico vada misurato su scala più ampia, come ha aiutato le politiche fiscali la presenza dell'art. 81 Cost.? La risposta sembra che vada cercata in una precisa colonna della tabella presentata, cioè nel fatto che – peraltro indipendentemente dal ciclo, o così pare – l'Italia per molti anni ha avuto "i conti in ordine"[41].

5. La riforma della governance economica europea del 2024 e l'eclissi del ciclo economico

Il lettore, giunto a questo punto dell'analisi, potrebbe legittimamente attendersi lo scorrere verso conclusioni ma, dovendo complicare ulteriormente il quadro, non è ancora tempo di serrare le fila del discorso.
Ebbene, poiché il punto focale dell'analisi non è su tutto il sistema della *governance economica* bensì sull'aspetto specifico interno del significato di "ciclo economico" nella Costituzione italiana, è bene dire che quanto osservato sopra non è davvero cambiato, piuttosto con la complessiva riforma del 2024 è posizionato in modo diverso.
Si è argomentato sopra che la l. n. 243/2012 rinvia genericamente «criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea» – una formulazione che si è detta consistere in un rinvio mobile e indeterminato, che ha consentito a una catena di scelte tecniche compiute in sede europea di incidere direttamente sul significato applicativo di un concetto costituzionale italiano. Peraltro, la formula delle «modalità stabilite», del «definito in conformità», dell'«individuato sulla base» dell'ordinamento dell'Unione europea ricorre pressoché ovunque nell'art. 2 della l. 243/2012, il quale è rubricato "definizioni" ma in realtà fa quasi solo definizioni *per relationem.*
Il regolamento (UE) 2024/1263, che abroga e sostituisce il già citato regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio, il regolamento (UE) 2024/1264 che modifica il regolamento (CE) 1467/97 e la direttiva (UE) 2024/1265 che modifica la direttiva 2011/85/UE riformano in modo radicale l'intero sistema entro cui la legge n. 243/2012 si era inserita, modificando così i "criteri" di cui si è parlato. La riforma è stata approvata dal Parlamento europeo il 23 aprile 2024 e definitivamente dal Consiglio il 29 aprile 2024 ed è entrata in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione, il 30 aprile[42].

[41] Paiono ancora non solo valide ma attuali le osservazioni di A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea*, cit., p. 1-2: «Le vicende attuali stanno mettendo impietosamente a nudo quanto fosse stata illusoria la fuga dal potere discrezionale democraticamente fondato e il rifugio nelle regole numeriche» anche se «v'è ancora oggi chi sembra nutrire speranze nella tecnica dell'affidarsi al rigore dei limiti numerici alla discrezionalità politica delle scelte di bilancio».

[42] I contributi in dottrina sono comparativamente meno numerosi di quelli dedicati al tema con la riforma del 2012. V. comunque almeno: A. MONDINI, *La governance europea della spesa pubblica dopo la riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica*, 1/2026, p. 24 ss.; P. LONGO, *L'assenza del quadro*

Un'analisi puntuale delle modifiche è esterna alle finalità del presente studio[43]; pertanto, non è possibile entrare nei dettagli, anche per evitare il problema metodologico di taluni studi sulla normativa dell'Unione europea dove la ricostruzione prende sostanzialmente il posto della critica dottrinaria poiché la quantità di nozioni e la necessità di ricostruire il *thema de qua agitur* occupa già sufficiente tempo e spazio.

Il regolamento (UE) 2024/1263 sposta il fulcro del sistema su un indicatore nuovo: la «spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali», definita come la spesa finale delle amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate, delle spese finanziate dai fondi europei, della componente ciclica delle spese per sussidi di disoccupazione e delle misure *una tantum*.

Ciascuno Stato membro deve presentare ogni quattro o cinque anni – che non a caso è lo spazio di una legislatura – un Piano strutturale di bilancio di medio termine, che fissa la traiettoria della spesa netta vincolante per l'intero periodo. Il rispetto del percorso concordato è monitorato attraverso un controllo che registra gli scostamenti annuali e cumulativi.

La caratteristica più rilevante del nuovo sistema, almeno nelle dichiarazioni della Commissione europea, è che la spesa netta è un indicatore "direttamente controllabile" dal governo[44], perché non richiede stime econometriche complesse: non dipende, in particolare, dal calcolo del PIL potenziale né dalla determinazione del NAWRU. La giustificazione esplicita di questa scelta, contenuta nei documenti

programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea, in *Forucostituzionale.it*, 3/2024, p. 79 ss.; L. SAMBUCCI, *L'insolito caso del documento di programmazione senza programmazione*, in *Forumcostituzionale.it*, 3/2024, p. 40 ss.; C. FORTE, M. PIERONI, *Nuova governance europea, Costituzione e ordinamento interno. Spunti di riflessione*, in *Osservatorio AIC*, 2/2025, p. 17 ss.; S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, 3/2024, p. 280 ss.; C.M.A. ORREI, *La sostenibilità del debito pubblico nelle nuove regole della governance europea in materia di coordinamento e sorveglianza dei bilanci*, in *Amministrativamente*, 4/2024, p. 1456 ss.

[43] Si rinvia, *ex multis* a: V. LUBELLO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *DPCE online*, 4/2023, p. 1 ss.

[44] Bisognerebbe qui approfondire se è direttamente controllabile dal Governo oppure se dovrebbe essere controllabile dal Parlamento. O, infine, se in realtà vuole essere controllato dalla Commissione. La questione non è poi così impossibile da risolvere: come è stato rilevato in dottrina, «non si può affermare che le regole economiche europee "disarmino" tutti i Parlamenti, ma soltanto quelli che necessitano di un "aiuto" da parte della BCE o dei meccanismi di salvataggio» V. LUBELLO, *L'ambivalenza della condizionalità*, cit., p. 21. Al contempo, «Dopo il quinquennio 2018-2023 infatti, come si anticipava in apertura, non si può che segnalarne la scomparsa, essendosi ormai stabilizzata una situazione in cui il Parlamento − al di là delle proclamazioni da parte delle diverse forze politiche, a ruoli alternati, sul raggiungimento della fatidica approvazione "in tempo utile" – non sa né cosa vota, né perché. L'indifferenza alle regole, come si è pure evidenziato, non solo pregiudica il contenuto dei singoli bilanci, ma riverbera sul destino dell'Istituzione, che ha sostanzialmente rinunciato a rivendicare il ruolo sul quale pure, storicamente, si è costruita la sua legittimazione» C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, 16/2024, p. 18. Nella pagina esplicativa Economic governance framework (https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ economic-governance-framework/): «The net expenditure indicator allows for macroeconomic stabilisation as it is not affected by automatic stabilisers, including revenue and expenditure fluctuations outside the *direct control* of the government» (corsivo aggiunto).

che accompagnano la riforma, riconosce le difficoltà metodologiche legate alla misurazione dell'output gap, le revisioni sistematiche delle stime, l'imprevedibilità dei vincoli derivanti dal saldo strutturale[45]. È, per molti versi, un'ammissione: lo stesso ordinamento europeo riconosce che il sistema su cui poggiava la definizione e il calcolo del "ciclo economico" che la Costituzione italiana integra acriticamente presentava problemi di trasparenza e gestione. È forse proprio il quadro di gestibilità ad essere significativo, poiché il sistema sembra improntarsi a una lettura che non è né anticiclica né prociclica, bensì che supera il discorso del ciclo economico per focalizzarsi sugli obiettivi. Qualcosa che assomiglia più al "volli, e volli sempre, e fortissimamente volli» di Alfieri che all'attenersi alla realtà economica.

Si potrebbe obiettare che il nuovo sistema è migliore del precedente, perché poggia su un indicatore direttamente controllabile dal governo, come il legislatore europeo nei considerando del regolamento 2024/1263 lascia intendere[46]. Ed è vero che la spesa netta primaria è un dato osservabile, che non richiede di stimare grandezze controfattuali come il PIL potenziale. Tuttavia, una lettura più attenta dei testi mostra che il problema della discrezionalità tecnica non è eliminato dalla riforma: è soltanto spostato e, sotto certi aspetti, ampliato. La spesa netta consuntiva è osservabile, certo; ma la traiettoria di spesa netta – cioè il vincolo a cui lo Stato membro deve attenersi –

[45] Il riferimento è al considerando 18 del regolamento (UE) 2024/1263, che è il considerando esplicitamente dedicato alla giustificazione della scelta del nuovo indicatore: «Al fine di semplificare il quadro di bilancio dell'Unione e aumentare la trasparenza, è opportuno che la base per definire il percorso di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale per ciascuno Stato membro sia costituita da un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito. Tale indicatore operativo unico dovrebbe basarsi sulla spesa primaria netta finanziata a livello nazionale [...]. Tale indicatore, che non è influenzato dal funzionamento degli stabilizzatori automatici e da altre fluttuazioni delle spese al di fuori del controllo diretto del governo, lascia un margine di manovra per la stabilizzazione macroeconomica anticiclica». Il riconoscimento implicito dei limiti del sistema previgente, su cui poggia tutta l'argomentazione del legislatore europeo, è stato esplicitato in modo netto da diversi commentatori. Si veda, fra gli altri, il documento di M. BORDIGNON, F. NERI, *Le regole fiscali europee per il 2024*, 7 giugno 2023 dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (pubblicato in *Astrid on line*): «la ragione di fondo per passare dal deficit strutturale alla spesa primaria netta nazionale è che il primo indicatore è molto complesso e difficile da spiegare, in quanto basato sulla stima di variabili non osservabili, come il reddito potenziale e l'output gap, entrambi elementi assai difficili da stimare con precisione nel breve periodo, con il rischio che l'indicatore offra segnali sbagliati alla policy» (p. 7).

[46] Secondo il considerando 13 del regolamento 2024/1263 «Al fine di semplificare il quadro di bilancio dell'Unione e aumentare la trasparenza, è opportuno che la base per definire il percorso di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale per ciascuno Stato membro sia costituita da un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito». È interessante il precedente considerando 5 in cui si dice che «È opportuno adattare il quadro di governance economica dell'Unione, al fine di tenere maggiormente conto della crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio e del debito pubblico, nonché delle sfide economiche e di altre vulnerabilità tra gli Stati membri. La forte risposta politica alla pandemia di COVID-19 si è dimostrata molto efficace nell'attenuare le conseguenze economiche e sociali della crisi causata dalla pandemia, ma ha determinato un aumento significativo degli indici relativi al rapporto tra debito pubblico e PIL e tra debito privato e PIL, sottolineando l'importanza di far scendere tali indici e i disavanzi a livelli prudenti in modo graduale, realistico, duraturo e favorevole alla crescita, di garantire un margine di manovra per politiche anticicliche e di sanare gli squilibri macroeconomici, prestando la dovuta attenzione agli obiettivi occupazionali e sociali. Al contempo è opportuno adattare il quadro di governance economica dell'Unione, affinché quest'ultima possa meglio affrontare le sfide a medio e lungo termine che le si presentano».

è il risultato di un calcolo. Per i paesi soggetti al braccio preventivo (tutti quelli con debito superiore al 60 per cento del PIL o disavanzo superiore al 3 per cento, i Paesi giornalisticamente "coi conti in disordine"), la Commissione trasmette allo Stato una «traiettoria di riferimento» della spesa netta «basata sul rischio, specifica per paese e ancorata alla sostenibilità del debito», calcolata a partire da un'analisi di sostenibilità del debito (DSA) che proietta scenari ventennali[47] sul rapporto debito/PIL sotto ipotesi specifiche di crescita potenziale, di tasso di interesse implicito, di moltiplicatore fiscale, di elasticità delle entrate al PIL, di aggiustamento stock-flusso. Ciascuna di queste ipotesi è discrezionale, e ciascuna ha effetti significativi sul risultato finale: la letteratura economica recente ha mostrato che variazioni anche piccole nei parametri della DSA producono traiettorie di spesa netta sensibilmente diverse e che la metodologia tende a sottostimare gli effetti recessivi del consolidamento fiscale[48].

A ciò si aggiunga che la traiettoria viene poi tradotta in un vincolo concreto attraverso una formula tecnica che lega l'aggiustamento del saldo primario strutturale alla crescita della spesa netta – una formula che, paradossalmente, continua a richiedere il calcolo del PIL potenziale e dell'output gap, ora collocati a monte del sistema anziché al suo centro operativo. L'output gap non è scomparso dall'architettura della *governance* fiscale europea: è stato semplicemente spostato sotto un altro indicatore.

Al contempo, nell'ordinamento italiano ci sono alcuni problemi che vale la pena menzionare: il primo riguarda la l. 243/2012, il secondo l'art. 81 Cost.

L'Ufficio parlamentare di bilancio, nelle sue audizioni parlamentari del 2024, ha osservato: «Attualmente la L. 243/2012 stabilisce che l'equilibrio di bilancio sia rappresentato dall'OMT [obiettivo di medio termine] ovvero dal percorso di

[47] Meriterebbe uno studio a parte – anche interdisciplinare tra scienze economiche e diritto – il tema delle "previsioni", anche solo per rispondere alle seguenti domande: quante delle previsioni macroeconomiche ufficiali (soprattutto a medio-lungo termine) si sono rivelate puntuali e precise? Quanto le previsioni (anche eventualmente errate) hanno impattato sulle scelte di bilancio?

[48] Il riferimento principale è P. HEIMBERGER, L. WELSLAU, B. SCHÜTZ, S. GECHERT, D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules: The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, in *Intereconomics*, 5/2024, p. 276 ss. Gli autori replicano la metodologia ufficiale della DSA della Commissione europea e mostrano, con simulazioni quantitative riferite alle quattro maggiori economie dell'eurozona che «the debt sustainability framework in reformed EU fiscal rules is sensitive to changes in assumptions and may underestimate the negative growth effects of fiscal adjustment». Convergenti, sebbene da angolazione differente, le analisi condotte da Z. DARVAS, L. WELSLAU, J. ZETTELMEYER, *The Implications of the European Union's New Fiscal Rules*, Bruegel Policy Brief 10/2024, p. 1 ss.; N. E. BOIVIN, Z. DARVAS, *The European Union's New Fiscal Framework: A Good Start, but Challenges Loom*, Bruegel Policy Brief 06/2025, dove si osserva che «macroeconomic assumptions in MTFSPs frequently deviate from the Commission's guidance, often reflecting optimistic growth projections» (p. 1), e si conclude che le ipotesi macroeconomiche alla base della DSA «could undermine the framework's credibility». Per un'analisi di taglio specifico sui moltiplicatori italiani, che mostra come essi siano risultati significativamente più elevati di 0,75 nella fase di crisi 2008-2014, si veda Ufficio parlamentare di bilancio, S. DE NARDIS, C. PAPPALARDO, *Fiscal Multipliers in Abnormal Times: the Case of a Model of Italian Economy*, Nota di lavoro n. 1/2018.

avvicinamento all'OMT, il cui valore viene individuato rimandando ai criteri stabiliti dall'ordinamento della UE. Il nuovo quadro di regole europee elimina i riferimenti sia all'OMT sia al sentiero di convergenza del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT e ciò dovrebbe riflettersi sulla normativa interna». E ancora, con un'affermazione sconcertante sotto il profilo della chiarezza e della consistenza del sistema delle fonti, affermazione che giustificabile solo con una fortissima base valoriale e politica, aggiunge che «sarebbe opportuno eliminare dalla legge 243 del 2012 i riferimenti all'OMT e rafforzare il rinvio "mobile" delle norme all'ordinamento europeo, mentre il concetto di equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche potrebbe fare riferimento agli obiettivi di finanza pubblica del Piano che sono definiti attraverso la traiettoria della spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali»[49].

Anche il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione parlamentare di aprile 2024, ha riconosciuto che «la legge rinforzata (n. 243 del 2012), in particolare nei primi Capi in cui ricalca il dettato dei regolamenti europei in corso di revisione, e la legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) necessiteranno di importanti interventi di modifica e aggiornamento»[50]. Il Documento programmatico di finanza pubblica - Anno 2025 dà atto di essere «in attesa della riforma del quadro della normativa contabile»[51].

Il meccanismo complessivo sembra preda della stessa riforma che l'ha strutturato[52]. Innanzitutto, la l. 234/2012 è una legge rinforzata ai sensi dell'u.c. dell'art. 81 Cost., e dunque richiede la «maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale». Tralasciando i contenuti e l'eventuale maggiore rinvio a meccanismi esterni (che, a parere di scrive, andrebbe a svuotare di significato la fonte interna), la modifica è concretamente già intervenuta, superando radicalmente il meccanismo rinforzato, e non per ripensamenti di un

[49] Così il Comunicato stampa *Audizione dell'UPB su riforma della governance UE: gli impatti per l'Italia*, p. 3, reperibile https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/05/Com_stampa-aud_gov_eur.pdf.

[50] Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze on. Giancarlo Giorgetti del 3 aprile 2024 nel contesto dell'Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea (il testo è rintracciabile in https://www.mef.gov.it/)

[51] https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/documento_di_economia_e_finanza/

[52] Paradossalmente, «proprio la relativa esiguità e l'elevata elasticità dei contenuti normativi presenti nell'articolo in commento hanno fin qui [2006] scoraggiato la formulazione di ipotesi di revisione dell'art. 81, essendosi preferito giocare sull'aggiramento dei suoi disposti (specie relativamente al suo 3° co.) o sulla loro specificazione e precisazione attraverso l'intervento del legislatore ordinario (soprattutto riguardo il suo 4° co.)» N. LUPO, *art. 81*, cit., p. 1613. Proprio il desiderio di irrigidire l'art. 81 ha portato a una sua precoce senescenza, mentre in precedenza «è stato il legislatore ordinario ad attuare e ad integrare in modo variegato le scarne indicazioni del Costituente, adeguandole, attraverso una valorizzazione dei diversi significati normativi desumibili dall'articolo in commento, alle numerose "stagioni" della politica economica e finanziaria» N. LUPO, *art. 81*, cit., p. 1581.

ISSN 2036-7821

legislatore italiano ribelle ai vincoli di spesa[53].
Al contempo, il co. 2° dell'art. 81 Cost. rimane identico[54] – perlomeno fino a nuova revisione – e continua a prevedere che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico».
Pur nel nuovo quadro, le modalità per determinare il ciclo economico non sono venute meno. E, se prima erano rimesse totalmente all'esterno, adesso sono sostanzialmente marginalizzate.

6. Conclusioni: la clausola ciclica e gli artt. 1 e 11 Cost.

Il percorso argomentativo svolto nelle pagine precedenti consente ora di formulare alcune conclusioni che risultano comunque problematiche e possono solo valere di contributo a una discussione che merita sicuramente maggiore approfondimento.
La prima conclusione riguarda la struttura della nozione che qui ha interessato. L'analisi testuale dell'art. 81 Cost. ha mostrato che la nozione costituzionale di "ciclo economico" non discende da alcuna norma giuridica poiché né la Costituzione né la legge né altre fonti ne danno una definizione, né una descrizione e persino nemmeno dei canoni. Non è fattuale, osservabile, misurabile in senso oggettivo, verificabile "a doppio cieco", non è una grandezza su cui due o più osservatori indipendenti possano giungere allo stesso risultato o pressoché allo stesso risultato anche al netto delle sempre concedibili difformità dovute a metodologie di ricerca e a strumenti di misurazioni. Detto ciò che non è, è complesso ma necessario dire ciò che è: è una grandezza dipendente nella sua essenza da teorie economiche e nella sua quantificazione da modelli statistici ed econometrici nonché da scelte tecniche dovute a così tanti fattori da risultare non comprensibili a sguardo sintetico[55].
La scelta del rinvio mobile ai criteri dell'Unione europea ha delegato alla

[53] Scriveva autorevole dottrina ben prima della l. cost. 1/2012: «il fatto è – semmai – che dottrine e strategie economico-finanziarie sono assoggettate a tempi di logoramento o, quanto meno, di revisione ben più stretti che per il passato, sicché la lettura delle disposizioni costituzionali deve restare – nei limiti consentiti dalle espressioni verbali usate dal legislatore costituente – aperta (per così dire) alle recezioni ed agli adeguamenti che quelle modifiche richiedono e consentono. Cioè, non si tratta soltanto di dare all'articolo in esame una interpretazione che tenga conto (e ragguagli l'operatore) dei mutamenti intervenuti, a livello della politica economica-finanziaria, nella transizione dal suffragio ristretto a quello universale, ma bisognerà anche considerare la possibilità che a quella disposizione sia data attuazione in un contesto di superamento delle dottrine keynesiane, ovvero almeno di revisione di alcune direttive delle politiche ispirate al principio del deficit-spending»: S. BARTOLE, *art. 81*, cit., p. 199.

[54] A dimostrazione che, come rilevato, sia stata una revisione affrettata: A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit.

[55] «Il modello econometrico ITEM (Italian Treasury Econometric Model) è stato sviluppato presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze ed è ampiamente utilizzato nelle attività di analisi e programmazione economica. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità» *Documento programmatico di bilancio 2026*, presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti al Consiglio dei ministri il 14 ottobre 2025, in *www.mef.gov.it*, p. 31.

ISSN 2036-7821

Commissione europea la determinazione concreta della fase ciclica rilevante ai fini dell'applicazione della norma costituzionale. Questa scelta, forse comprensibile nella sua logica di coordinamento[56], produce una conseguenza che merita di essere nominata con chiarezza: la condizione di applicazione di una clausola costituzionale è determinata da un soggetto esterno all'ordinamento costituzionale italiano, attraverso metodologie che non sono sottoposte ad alcun controllo democratico interno e che, se convince ciò che si è argomentato nelle pagine precedenti, hanno solo l'apparenza di una oggettività scientifica.

Ciò non può non interrogare gli artt. 1 e 11 Cost. proprio in uno dei punti chiave della teoria statale, la sovranità[57].

In particolare, sono due gli aspetti di interesse: il primo è la norma di cui all'art. 1 Cost. che vuole la sovranità non solo appartenere al popolo ma che chiede a quest'ultimo di esercitarla «nelle forme e nei limiti della Costituzione». È il popolo che esercita la sovranità in tema di indebitamento se esso è sottratto persino ad una definizione giuridica?[58] È la Costituzione che appone "forme e limiti" quando essa

[56] Ci si permette di aggiungere "forse" all'aggettivo comprensibile poiché si è già visto che si tratta di un ragionamento circolare: l'art 81 Cost. è stato modificato per venire incontro alle regole internazionali. Posto che si voleva maggiore rigore e decisione esternalizzata, si è ottenuta decisione esternalizzata e minore spazio per il legislatore nazionale. *Quod erat demonstrandum*. Ad esempio, si osserva che il nuovo art. 81 Cost. rappresenta «un fondamentale snodo del processo di rafforzamento dei controlli, al fine di garantire il consolidamento delle finanze pubbliche, soprattutto sotto la spinta dei vincoli europei. In questo ambito bisogna sottolineare come gli obblighi comunitari, che hanno come responsabile di ultima istanza lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono espressamente chiamati a concorrere al rispetto dei medesimi vincoli comunitari e dunque degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto che il legislatore statale riterrà, a tal fine, di imporre» C. EQUIZI, *I rapporti finanziari fra Stato e Regioni: supremazia o collaborazione?*, in *Gruppo di Pisa la Rivista*, 1/2022, p. 24-25. Bisogna aggiungere che è proprio la Costituzione modificata secondo il *Fiscal Compact* a volere quell'effetto che si attribuisce alla Costituzione medesima.

[57] «Non c'è dubbio che sottraendo questa decisione alla rappresentanza politica nazionale si svilisce indirettamente il significato politico del voto popolare, cioè la sua capacità di contribuire effettivamente alla determinazione della politica nazionale con riguardo alle questioni cruciali della politica economica» O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, p. 3 in nota, richiamando O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio*, cit., 2016.

[58] Leggendo, non in filigrana, bensì semplicemente in serie la dottrina si raggiungono alcune conclusioni problematiche ma d'interesse. Si domandava P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2015, p. 69 «Come è potuto avvenire che tutto un ceto politico ha modificato con sorprendente rapidità la Costituzione, intervenendo su un nesso di grande delicatezza e complessità, il cd. Pareggio di bilancio, con una soluzione che sembra voler predeterminare e irrigidire i confini giuridici della decisione di bilancio». La prima risposta, di metodo, è la «forsennata pressione delle istituzioni europee» di cui parlava F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., p. 2, ma la risposta di merito è più articolata: «L'Italia, in particolare, ha adottato a tal fine la c.d. regola del pareggio di bilancio (come qualificata nel *Fiscal Compact*), che è stata introdotta nell'art. 81 Cost. al fine di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio nazionale […] con l'auspicio di poter conseguire una (maggiore) stabilità finanziaria ed economica, a beneficio della società»: F. BERTOCCHI, *Riflessioni critiche sulla rinnovata (e crescente) rilevanza del c.d. equilibrio di bilancio alla luce di recenti sviluppi giurisprudenziali*, in *Rivistadidirittotributario.it*, 8 aprile 2025. Il "beneficio della società" dovrebbe rispondere al benessere dei cittadini, ma non è necessariamente così perché «l'avvenuta costituzionalizzazione del principio dell'equilibro finanziario ed i più stringenti vincoli europei, imposti alle politiche nazionali di bilancio sin dal Trattato di Maastricht del 1992, [fanno dubitare che] residui ancora una

rinvia tutto, definizione, sostanza, quantificazione all'esterno del diritto e del circuito democratico nazionale?

Le questioni che investono l'art. 11 Cost. sono di simile tenore. La Repubblica «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»: ebbene, si tratta di limitazioni di sovranità? o di cessione, sia pure surrettizia? E, ancora, si tratta di una limitazione (se si trattasse di cessione sarebbe problematica[59]) volta alla "pace e alla giustizia"? può una questione economica garantire di per sé pace e giustizia (o, ad esempio, garantisce attraverso interessi economici tali valori, con la possibile conseguenza che il fallimento degli interessi economici porterebbe a instabilità e scontri)?

A tutta questa serie non facile di domande si può rispondere in senso positivo o negativo. Una risposta positiva (sì, la Costituzione può farlo e anzi è bene che l'abbia fatto) è una risposta innanzitutto valoriale, non tecnica, che interroga i rapporti tra Unione europea e Repubblica italiana in senso ovviamente positivo, vedendo nell'UE la soluzione e non il problema. La risposta negativa (no, la Costituzione non può farlo e la riforma dell'art. 81 Cost. ha messo in discussione il concetto di sovranità

flessibilità della norma costituzionale, dato che la duttilità è il solo modo per evitare che regole di bilancio troppo rigide producano (…) il rischio di indiscriminata compressione dei diritti fondamentali a causa delle limitazioni di bilancio», E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., p. 6. Detto in altri termini, non c'è garanzia, anzi si può dubitare, che più stringenti limiti siano favorevoli a più ampia garanzia dei diritti sociali, anzi «perseguire specifiche politiche di finanza pubblica, volte soprattutto a ridurre la spesa pubblica o ad aumentare il prelievo fiscale», non è certo favorevole al cittadino comune: A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 178. E allora «a questo proposito mi viene in mente il famoso articolo di Kydland e Prescott di oltre trent'anni fa, dal titolo *Rules Rather than Discretion*: la tesi era che le "regole" siano preferibili alla "discrezionalità" quando si ha a che fare con le politiche fiscali e monetarie, nel senso che con riguardo a questi ambiti della politica economica occorrerebbe che gli automatismi impersonali di regole neutrali si sostituissero alla libera scelta politica» O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche*, cit., p. 3. Se il ragionamento fila, si tratta di una compressione dello spazio decisorio del decisore politico non in funzione dei cittadini o dei loro diritti sociali o del loro benessere, bensì degli interessi delle stesse istituzioni che, in ultima istanza, hanno voluto la riforma costituzionale. Se ciò fosse vero, sarebbe addirittura aggravato negli effetti dalla riforma del 2024. Si può argomentare che questo vada comunque a favore dei cittadini ma si tratta di un passaggio logico in più che è onere di chi sostiene quest'ultima tesi dimostrare (cioè che il *favor* verso i mercati, la finanza, l'«ineffabile piano della "psicologia dei mercati"» F. BILANCIA, *Note critiche*, cit., p. 1, gli interessi di gruppi internazionali ecc. sia automaticamente o anche solo sostanzialmente e persino incidentalmente a favore dei cittadini).

[59] L'on. Duilio, nella seduta n. 555 di mercoledì 30 novembre 2011 alla Camera dei deputati, durante la discussione della l.cost. 1/2012, osservava: «certamente siamo in una fase di passaggio, di transizione e di cessione di sovranità. Ahimè, il tutto sta accadendo a spizzico, senza un discorso complessivo rispetto ad una prospettiva, laddove ci si comporta come se l'Italia fosse l'Illinois piuttosto che non la California ma senza aver messo a punto un'architettura istituzionale, aver assunto decisioni politiche e aver conseguentemente disciplinato anche la materia economica e finanziaria. Mi sembra che si voglia fare un po' gli americani senza aver costruito un'impalcatura complessiva. Pertanto sono ben consapevole che bisogna cedere sovranità però non ci facciamo prendere da un sacro furore che, agendo sui piccoli particolari e dettagli, rischia poi di determinare conseguenze più negative di quanto ci si auguri (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico)». In dottrina, cfr. A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2023.

statale) è una risposta innanzitutto valoriale, che nega alla radice la bontà sostanziale dei meccanismi UE, e richiederebbe l'applicazione della teoria dei controlimiti[60].
Si è argomentato che la riforma della governance europea del 2024 ha marginalizzato la logica dell'output gap. Eppure, il testo dell'art. 81 Cost. non è cambiato. A meno di voler concludere che un concetto costituzionale sostanzialmente "accantonato" non sia più un problema di cui discorrere, l'intervenuta modifica dei regolamenti europei non ha risolto il problema del significato della clausola del "ciclo economico" e anzi ha aggravato il problema della sua utilizzabilità.
La Costituzione continua a fare riferimento alle «fasi avverse e favorevoli del ciclo» come fondamento della flessibilità di bilancio. Se l'Italia finisse nel meccanismo di controllo del percorso di spesa concordato e costruito su un orizzonte pluriennale e questo ignorasse completamente il ciclo o fosse addirittura anticiclico, tale piano resterebbe compatibile con la Costituzione? La risposta oltremodo giusrealista sarebbe forse persino positiva, in quanto la Costituzione non ha né dà un significato alla clausola ciclica, ma sarebbe un sostanziale svuotamento di una norma costituzionale. Seguendo la *realpolitik* citata sopra dell'Ufficio parlamentare di bilancio, sarebbe persino più coerente inserire un rinvio totale alla disciplina dell'Unione europea nell'art. 81 Cost. Salvo poi, come ovvio, tornare al tema della sovranità, poiché uno Stato che non ha spazio di manovra nel decidere le sue spese manca di una componente importante per definirsi sovrano, e compromette il *no taxation without representation*.
Il punto decisivo, in conclusione sembra proprio essere la politicità della risposta che si può dare alle questioni sopra poste. Sia consentita una parziale semplificazione: l'euro-entusiasta risponderà in un modo[61], l'euro-scettico nell'altro[62], salve eventuali

[60] D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 3/2014,

[61] Senza voler attribuire tale qualifica valoriale, una posizione più articolata in dottrina è la seguente: «appare riduttivo considerare il pareggio del bilancio una ingiustificata consacrazione a livello costituzionale di una dottrina economica tra le altre ed occorrerebbe invece valutarla con riferimento ai mutamenti degli scenari economici europei e internazionali da tempo in corso, nonché quale elemento di una più ampia riforma delle politiche degli Stati membri e dell'Unione europea volta a realizzare uno scatto del processo di integrazione al fine di garantire la sopravvivenza dell'euro e della stessa costruzione europea» D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 2. Impressione che si tratti di tutelare la moneta comune anche a scapito dei bilanci statali è confermata in A. ANTONELLI, *L'introduzione del "pareggio di bilancio" nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in *Federalismi*, 26/2016, p. 4: «L'eventualità poi che, a livello eurounitario, questo si traducesse in un gravissimo elemento di instabilità per la tenuta dell'Eurozona (e, più in generale, dell'Unione) ha spinto le Istituzioni europee e gli Stati membri ad intervenire sulle discipline comunitarie e nazionali in direzione di un maggior irrigidimento delle procedure di bilancio e di un più stringente controllo sulla gestione delle finanze pubbliche».

[62] Di nuovo, senza attribuire tale qualifica valoriale, si veda in dottrina: «se è certamente troppo azzardato sostenere che il regime parlamentare è stato originariamente concepito per garantire il principio del pareggio di bilancio, è innegabile che fin dagli albori del parlamentarismo il controllo del bilancio dello Stato ad opera delle assemblee legislative è stato innanzitutto utilizzato ai fini di un contenimento della espansione delle attività finanziarie pubbliche e della connessa determinazione di bassi livelli fiscali» S. BARTOLE, *art. 81*, cit., p. 198. "Bassi livelli fiscali" significa uno Stato meno "pesante" sulle spalle dei cittadini: non è da dimostrare che nella storia

e sempre possibili soluzioni intermedie. A questo punto si deve fermare l'analisi tecnica perché non spetta al metodo costituzionale rispondere a domande impostate in senso valoriale. Spetta, invece, anche alla tecnica sollevare questo genere di questioni, quale che siano le risposte, poiché solo nella consapevolezza nascono le decisioni, comprese quelle di campo, che non possono essere scientificamente necessitate.

molte rivolte contro i poteri costituiti sono state generate da malcontento fiscale. Cfr. D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit. p. 112, il quale ritiene che l'equilibrio dei bilanci sia il mezzo per raggiungere il fine ultimo, ovvero il pareggio e, per un impatto sui diritti sociali, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 1 ss.