

**Recensione a Luca Bartolucci, “La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future”, Cedam, Padova, 2020, pp. 1-470**

YLENIA GUERRA\*

---

Indice disponibile all’indirizzo: [shop.wki.it/libri/la-sostenibilita-del-debito-pubblico-in-costituzione-s741645/#pdp-details](https://shop.wki.it/libri/la-sostenibilita-del-debito-pubblico-in-costituzione-s741645/#pdp-details).

**Data della pubblicazione sul sito:** 9 novembre 2021

#### **Suggerimento di citazione**

Y. GUERRA, *Recensione a Luca Bartolucci, “La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future”, Cedam, Padova, 2020, pp. 1-470*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Avvocata del Foro di Bologna; dottoressa di ricerca in Stato, persona e servizi nell’ordinamento europeo e internazionale nell’Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: [ylenia.guerra@unibo.it](mailto:ylenia.guerra@unibo.it).

Il volume monografico “La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future” muove dal concetto di *sostenibilità* inteso nella sua accezione giuridica e orientato agli aspetti economico-finanziari.

L’opera va, dunque, ad arricchire la copiosa dottrina che in questi ultimi anni si è concentrata sullo studio delle novità, normative e giurisprudenziali, in tema di bilancio pubblico, i cui riferimenti vengono peraltro ampiamente considerati e discussi all’interno della stessa.

In tal senso, come dichiarato espressamente dall’Autore nelle pagine introduttive del volume, è oggi centrale l’esigenza di superare “[...] l’asservimento a un eterno presente”<sup>11</sup> per “orientare le decisioni – soprattutto legislative – al futuro [...]”<sup>2</sup>.

Intimamente connessa, in termini di causalità, al concetto di sostenibilità è la categoria (giuridica<sup>3</sup>) delle *generazioni future*, il cui ingresso nel dibattito scientifico è da ricondursi primariamente al Rapporto della Commissione Brundtland del 1987 con cui si definisce lo sviluppo sostenibile come quella crescita in grado di assicurare i bisogni del presente senza compromettere quelli delle generazioni future.

Partendo da questi presupposti, l’Autore si prefigge l’obiettivo di rispondere a talune domande di fondo, in ispecie riguardanti la garanzia del principio della sostenibilità del debito pubblico, anche in chiave intergenerazionale<sup>4</sup>, alla luce delle procedure di bilancio.

Lo studio, volto a rinvenire le risposte ai quesiti, si concentra sul piano della forma di governo: tale importante precisazione rappresenta la premessa metodologica al lavoro di ricerca che qui si vuole recensire.

Il volume si compone di sette capitoli, di cui l’ultimo è interamente dedicato alle riflessioni conclusive. I capitoli possono poi suddividersi nel seguente modo: i primi riguardanti lo studio della sostenibilità, quale concetto generale (capitolo 1) e in senso finanziario, con riguardo al debito pubblico (capitolo 2); un capitolo è interamente dedicato all’analisi del debito pubblico (capitolo 3); gli ultimi, invece, prendono in esame le procedure euro-nazionali di bilancio, in chiave formale (capitolo 4) e nella parassi (capitolo 5); infine, nel capitolo 6 l’A. esamina le risposte

---

<sup>1</sup> Così L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020, p. XIV.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Sulla qualificazione giuridica della summenzionata categoria, l’A. dà conto dell’ampio dibattito dottrinale in corso.

<sup>4</sup> Con riguardo alle summenzionate domande v. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*. cit., p. XVII.

europee alla pandemia da Covid-19 ipotizzando un possibile mutamento nella strumentazione di tipo finanziario.

Di seguito si esamineranno, sinteticamente, i principali concetti emersi nei singoli capitoli sopra descritti.

Nel merito, il primo capitolo, che ha ad oggetto la ricostruzione, in chiave storica, del concetto giuridico di sostenibilità, consente al lettore di ripercorrere le origini teoriche della *sostenibilità* e come queste abbiano poi impregnato anche il diritto e, nella specie, il diritto del bilancio.

In particolare, l’A., prima analizza le principali teorie filosofiche che si sono occupate di definire la sostenibilità, dalla giustizia come equità di Rawls<sup>5</sup> alle cd. misure morali ed educative proposte da Pontara<sup>6</sup>, sino al principio di responsabilità teorizzato da Jonas<sup>7</sup>, la cui massima espressione si ha nel volume *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*<sup>8</sup> ove possono rinvenirsi, in estrema sintesi, i primi fondamenti per una sorta di responsabilità verso il futuro; per poi connettere le stesse alla difficile elaborazione giuridica della categoria di generazioni future.

In tal maniera, l’A. evidenzia tutte le difficoltà, già denunciate nel dibattito dottrinale, che il diritto incontra nel suo cammino verso la tutela delle generazioni future. Egli propone, quindi, una lettura combinata dello sviluppo sostenibile e delle generazioni future attraverso il concetto di *responsabilità intragenerazionale* che diviene così uno dei presupposti per la garanzia della diversa equità intergenerazionale

Le costituzioni, per parte loro, sono atti che presuppongono un collegamento tra passato, presente e futuro<sup>9</sup>, sebbene vi sia, “almeno in linea teorica” un vantaggio a favore delle generazioni presenti a discapito delle future poiché – come scrive l’A. – il procedimento di revisione delle stesse tende a rispondere ad esigenze collocate nello spazio temporale presente<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>7</sup> *Ivi*, pp. 9 ss.

<sup>8</sup> La cui traduzione italiana consultata è a cura di P.P. Portinaro, è edita da Einaudi e risale al 1993.

<sup>9</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 31.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 47. Sul punto, vale la pena ricordare come l’A. richiami pure, in via sintetica, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in punto di sviluppo sostenibile. Con riguardo alla tutela delle generazioni future, inoltre, l’A., nel par. 1.7.3. richiama il contenzioso “climatico” a tutela delle cd. generazioni future, tra l’altro oggi molto attuale, si pensi al caso *Urgenda*. Si v., da ultimo, soprattutto la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 24 marzo 2021 (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, disponibile all’indirizzo [www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html)). Tali studi sono poi stati approfonditi in

Tuttavia, taluni passi sono stati compiuti nell'ordinamento giuridico statale: il riferimento va alla introduzione dell'Analisi di impatto della regolazione e, soprattutto, alla istituzione degli Indicatori di benessere equo e sostenibile (anche noti come BES)<sup>11</sup>, sebbene l'*intentio legislatoris* non fosse quella di tutelare, in via primaria, le generazioni future. Detta intenzione, attraverso un paradigma di sostenibilità di tipo economico-finanziario, pare essere, invece, centrale nel processo di costituzionalizzazione delle cd. *fiscal rules*, le quali, spesso differenti in ciascun paese, possono definirsi come quelle "clausole che riguardano limitazioni al deficit o al debito pubblico"<sup>12</sup>.

Il secondo capitolo è dedicato, poi, alla definizione del debito pubblico, della sua sostenibilità e dei fattori, endogeni ed esogeni, che incidono su quest'ultima.

Dopo una dettagliata ricostruzione storica del *debito pubblico* in relazione alla forma di stato – in merito alla quale è degno di nota il richiamo al cd. *Hamilton moment*<sup>13</sup> con riguardo al processo federativo nordamericano – l'A. affronta il tema centrale della sostenibilità<sup>14</sup> del debito pubblico come strumento di tutela delle generazioni future. In particolare, la gestione dello stesso secondo il parametro della equità intergenerazionale consente di bilanciare diversi e contrapposti interessi, delle generazioni presenti e delle generazioni future. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle spese per investimenti pubblici: se queste dovessero essere sostenute con le entrate correnti si potrebbe produrre, nei fatti, una situazione penalizzante per le generazioni presenti, le quali non potranno, in potenza, essere destinatarie dei benefici prodotti. Se, all'opposto, gli investimenti fossero sostenuti mediante emissione di debito, le generazioni future potrebbero beneficiare dei vantaggi, ma contribuendo, altresì, a sostenerne i costi.

La sostenibilità dei debiti pubblici è influenzata da svariati fattori che l'A. suddivide in endogeni ed esogeni. Tra i primi, si ricordano la dimensione e la natura del debito: "buono", se utilizzato per la spesa produttiva, o "cattivo", cioè quello a scadenza ravvicinata ovvero quello detenuto da investitori poco accomodanti. Tra i secondi, invece, acquistano un ruolo determinante la "fiducia che i mercati ripongono nella solvibilità di uno Stato"<sup>15</sup> e la credibilità del Paese.

Con riguardo ai fattori esogeni, l'A., poi, svolge talune riflessioni riferite alla peculiare architettura istituzionale che contraddistingue la decisione di bilancio, e

---

L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in Osservatorio AIC, fasc. 4/2021, pp. 212-230.

<sup>11</sup> Il cui esame si trova al par. 4.4.2.

<sup>12</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 72.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 87.

<sup>14</sup> Un debito è sostenibile "quando il tasso di interesse reale non supera il tasso di crescita del PIL", *ivi*, p. 99.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 105.

in essa la sostenibilità del debito pubblico, nel sistema euro-nazionale. Nel fare ciò, oltre a ripercorrere le tappe storiche che hanno portato alla istituzione dell’Unione economica monetaria europea, l’A. ne evidenzia le principali conseguenze, in un’analisi che prosegue e si fa più approfondita, sotto tale profilo, nel capitolo 3.

Quest’ultimo ha ad oggetto, più in dettaglio, l’esame di quella che viene definita la “Costituzione composita europea”<sup>16</sup>, al cui interno debbono essere ricomprese tutte le norme sostanziali riconducibili al diritto originario europeo e alle costituzioni nazionali, la cui unità ha avuto “conferma”<sup>17</sup> nella riforma della *governance* economica.

Nello studio, una prima parte è dedicata all’esame delle regole di bilancio interne pre-riforma 2012, un’altra allo studio di quelle europee, dal Trattato di Maastricht alle norme approntate per far fronte alla crisi economico-finanziaria, al cui interno possono ricordarsi, tra le altre, quelle volte a istituire un coordinamento delle politiche economiche degli stati dell’area euro (a titolo esemplificativo, il cd. *Six-pack*, il cd. *Two-pack* e il cd. *Fiscal Compact*, quest’ultimo esterno all’impianto delle fonti europee).

Proprio il cd. *Fiscal Compact* e il Patto *Euro Plus* hanno richiesto l’inserimento negli ordinamenti nazionali del principio del pareggio di bilancio in disposizioni a carattere vincolante, di natura permanente e preferibilmente di rango costituzionale. L’Italia, per suo conto, ha adempiuto a tale vincolo con legge costituzionale n. 1/2012 che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, a cui ha fatto seguito l’entra in vigore della legge rinforzata n. 243/2012. Il paragrafo 3.6. ripercorre in maniera dettagliata le modifiche apportate alla Costituzione e dà conto, altresì, in maniera puntuale, delle principali critiche mosse dalla dottrina.

Tra i tanti spunti di riflessione, e in connessione con il tema portante dell’opera, è bene volgere l’attenzione allo studio del novellato art. 97 Cost., definito come “la vera architrave della riforma”<sup>18</sup>. La modifica alla norma, infatti, non soltanto consente di individuare nella sostenibilità del debito pubblico uno degli obiettivi dello Stato-Repubblica, ma indica quali destinatari, appunto, tutte le pubbliche amministrazioni, la cui categoria viene definita dall’A. alla luce di quanto descritto all’art. 18, comma 6 della l. 243/2012<sup>19</sup> e a cui deve aggiungersi quanto disposto all’art. 119 Cost.

<sup>16</sup> Per comprenderne le origini dottrinali si v. la nt. 1 del Capitolo 3, *ivi*, p. 140.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 144.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 206. Il riferimento va all’opera di R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, p. 28, richiamata dallo stesso A. alla nt. 250.

<sup>19</sup> Tale rinvio non è casuale: l’A., rimandando a G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2014, definisce non chiara, né tantomeno ben formulata la definizione di cui all’art. 2, comma 1 lett. a) l. 243/2012, v. nt.

Accanto a questa parte riepilogativa delle principali regole sostanziali, ne segue una (capitoli 4 e 5) che prende in esame la richiamata costituzione composita europea intesa, ora, come “processo”, ossia caratterizzata dal divenire “procedura”.

Per l’A., un procedimento si definisce euro-nazionale quando si caratterizza, da un lato, per un profilo soggettivo composito, ossia per interventi disposti dalle istituzioni europee e dagli stati membri, e, dall’altro, in ragione di un profilo oggettivo eterogeneo, formato cioè da norme europee e da norme nazionali.

Con riguardo alle decisioni finanziarie, il punto di riferimento è il Calendario comune di bilancio (o Semestre europeo) che rappresenta per l’A. anche uno dei più complessi procedimenti parlamentari euro-nazionali<sup>20</sup>.

Il capitolo 4 è dedicato, pertanto, all’esame delle regole in astratto. In tal senso, nella sezione dedicata alla puntuale descrizione delle fasi che compongono il Semestre europeo si rinviene un interessante riferimento alla integrazione dei diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, relativi all’agenda ONU 2030, nel Calendario comune di bilancio (par. 4.3.3.). Per la prima volta, nell’anno 2020, tali obiettivi sono diventati parte necessaria del Semestre europeo, “con l’obiettivo di contribuire a orientare le politiche economiche, sociali e di bilancio degli Stati membri verso il conseguimento degli SDGs, tenendo conto delle differenze tra i diversi Paesi”<sup>21</sup>. A tal proposito, nel febbraio 2020, la Commissione europea, nel presentare le relazioni per paese 2020, ha dato il via a una nuova valutazione, avente a oggetto la *performance* di ciascuno stato membro con riguardo al raggiungimento dei summenzionati obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il capitolo cinque, diversamente, muove da un’indagine empirica delle suindicate procedure; in altre parole, l’A., dopo aver descritto il funzionamento delle procedure euro-nazionali in materia di bilancio, ne analizza le diverse ricadute applicative<sup>22</sup>. Nel fare ciò ricorda come dette procedure, nella sostanza, si

---

257 ove le amministrazioni pubbliche vengono definite come «[...] gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

<sup>20</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 230. L’A. richiama quanto scritto da N. LUPO, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 340, v. nt. 12.

<sup>21</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 263.

<sup>22</sup> L’esame tocca diversi problemi, tra i quali si richiamano il ricorso all’indebitamento, le tensioni tra Italia e Unione europea in caso di disallineamento, l’elusione dei principi di responsabilità politica ed equità intergenerazionale, la funzione di controllo parlamentare

sviluppano “in modo ben diverso rispetto a quanto previsto dal quadro normativo”<sup>23</sup>.

Invero, una caratteristica che contraddistingue l’insieme delle regole che compongono la *governance* economica europea è la *flessibilità* la cui dimensione e le cui conseguenze sono analizzate dall’A.: si va dagli annunci sulla possibilità di scostamenti caso per caso dal percorso di avvicinamento agli Obiettivi di medio termine fissati dalle Raccomandazioni ai singoli paesi (v. annuncio nella seduta del Parlamento europeo, 3 luglio 2013 del Presidente della Commissione europea J.M. Barroso<sup>24</sup>) al cd. *Blueprint* (Piano per una Unione economica e monetaria profonda e genuina) sino alla considerazione circa le spese per investimenti (v., a titolo esemplificativo, quanto espresso nella Comunicazione della Commissione europea del gennaio 2015 “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita”)<sup>25</sup>.

In buona sostanza, le regole che compongono la nuova *governance* economica europea – a esclusione di rare eccezioni (i.e. il calcolo del cd. *output gap*) – sono oggetto di una interpretazione flessibile frutto di una applicazione di natura politica e discrezionale.

Uno dei maggiori settori di impiego della flessibilità accordata a livello europeo è il ricorso all’indebitamento che trova nell’art. 81, c. 2 e nella legge rinforzata n. 243/2012 le principali regole interne. Tali norme non individuano un limite di natura quantitativa, bensì procedurale, ove è, infatti, richiesta una votazione del Parlamento a maggioranza assoluta.

Dal punto di vista empirico, tale flessibilità è stata impiegata più volte dal legislatore nazionale e i casi sono puntualmente ricordati dall’A. il quale, nella lettura complessiva finale, ne evidenzia la principale criticità, coincidente con l’impiego delle risorse ottenute dalle procedure di indebitamento. Come si legge, queste sono state utilizzate “con sguardo rivolto al breve termine, spesso per il finanziamento di spese correnti o, comunque, poco in linea con quanto richiesto dall’Unione”<sup>26</sup>.

Altri dati empirici emergono dallo studio delle dinamiche politiche, in particolare l’irrigidimento del bilancio e la conseguente elusione dei principi di responsabilità e di equità intergenerazionale<sup>27</sup>. Da ciò scaturisce, invero, una lettura di particolare interesse che prende in considerazione dinamiche al confine con le

---

nel Calendario comune di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico nel sistema dei poteri con riguardo al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo.

<sup>23</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 286.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 287.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 290.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 300.

<sup>27</sup> L’analisi si concentra nel par. 5.5., *ivi*, p. 338.

procedure di contabilità pubblica e con categorie proprie della scienza politica. Si legge, infatti, come negli ultimi anni, in Italia, si assista a un irrigidimento degli spazi di bilancio, la cui origine è da ricercarsi in una serie multiforme di fenomeni. Oltre alle regole europee, è interessante notare come, in via sempre più diffusa, le misure di spesa approvate da legislature precedenti continuino a generare, nei fatti, spesa pubblica. Tale rigidità, pertanto, si ascrive anche alla volontà politica di non toccare le misure di spesa adottate nelle precedenti legislature. Ne consegue come, restringendosi, di fatto, gli spazi di bilancio, il ricorso all'indebitamento divenga marcatamente più utilizzato.

Un esempio consente di comprendere in maniera univoca la dimensione del fenomeno: “nella legge di bilancio per il 2020 su circa 30 miliardi di manovra prevista, 14 miliardi sono coperti da maggiore flessibilità, cioè da deficit, cioè da debito pubblico, che sarà ‘chiesto’ alla Commissione UE”<sup>28</sup>.

A ciò, poi, deve sommarsi la mancanza di una valutazione a posteriori circa il raggiungimento degli obiettivi sperati con le spese così sostenute<sup>29</sup>.

Altro dato che merita menzione è quello relativo allo spostamento in avanti degli oneri riguardanti le misure di spesa. A mo' d'esempio, nelle leggi di bilancio per il 2019 e per il 2020 “le misure di spesa hanno effetto soltanto dalla metà dell'anno successivo (si pensi ancora sia a quota 100 sia al reddito di cittadinanza)”<sup>30</sup>.

Segue poi un paragrafo dedicato alla funzione di controllo del Parlamento con riguardo al Calendario comune di bilancio, inteso dall'A., richiamando il pensiero di Davide Alberto Capuano ed Elena Griglio, come un fondamentale punto di riferimento e il “possibile antidoto alla carenza di legislazione e controllo dei circuiti di regolazione europei”<sup>31</sup>.

Le difficoltà riscontrate nell'indagine empirica circa la funzione di controllo esercitata dal Parlamento sul procedimento di bilancio sembrano ricondursi proprio allo stesso organo, il quale, pare non aver svolto l'attività, tanto che l'A. definisce il fenomeno come una “fuga dal controllo”<sup>32</sup>. Oltre a ciò, l'A. denuncia uno scarso interesse verso i cd. indirizzi che le istituzioni europee esprimono

---

<sup>28</sup> *Ivi*, pp. 339-340.

<sup>29</sup> L'A., in tal senso richiama un importante studio di G. GALLI, L. GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio*, in *Osservatorio Conti pubblici italiani*, 7/10/2019, v. nt. 143, p. 340.

<sup>30</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 341.

<sup>31</sup> Il riferimento dell'A. è al volume di D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 230, v. nt. 153, p. 342.

<sup>32</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 347.

durante il Semestre europeo e tale disinteresse si ripercuote poi su “tutti quei tasselli che dovrebbero successivamente condizionare la legge di bilancio: il DEF, le Raccomandazioni Specifiche per Paese, la NADEF”<sup>33</sup>.

Il capitolo si conclude con la presentazione di alcune proposte al fine di rendere davvero cogente la sostenibilità del debito pubblico, alla luce della dimostrata non sufficienza della clausola costituzionale *ex art. 97 Cost.*

I suggerimenti prospettati dall’A. attengono a profili di natura soprattutto procedurale. Il primo riguarda la riforma dei regolamenti parlamentari, inteso come “[...] l’ultimo tassello per completare l’aggiornamento del sistema italiano di governo dei conti pubblici nelle procedure tra Governo e Parlamento”<sup>34</sup>; il secondo, invece, ha ad oggetto l’introduzione di nuove e specifiche procedure al fine di tenere in considerazione la sostenibilità delle scelte. In particolare, l’A. immagina l’introduzione di una *procedural sustainability clause* e di un procedimento per una valutazione di sostenibilità della spesa pubblica<sup>35</sup>.

Con riguardo al primo profilo, le innovazioni principali dovrebbero essere volte all’inserimento di una sorta di vincolo qualitativo, coincidente con un insieme di regole funzionalmente volte a impedire il peggioramento del saldo di parte corrente nel corso dell’esame parlamentare, partendo dal saldo presentato dall’esecutivo. Le ulteriori proposte presentate dall’A. ripercorrono quanto già indicato da Paolo De Ioanna: l’articolazione del bilancio in due sezioni, il raccordo dei Servizi delle due Camere dentro un archetipo organizzativo unitario e la creazione di una sorta di redigente speciale<sup>36</sup>.

Per il secondo profilo, l’A. ipotizza, invece, l’introduzione di una *procedural sustainability clause* e di un procedimento volto a valutare la sostenibilità della spesa pubblica. Con la prima soluzione, s’intende inserire una clausola costituzionale di natura procedurale con cui si prevedano pareri obbligatori resi da

---

<sup>33</sup> *Ivi*, pp. 352-353. Nel capitolo in esame poi l’A. dà conto di taluni casi emblematici che qui ci si limita a richiamare: la Nota di aggiornamento al DEF (anche NADEF) 2018 e la Relazione al Parlamento ai sensi dell’art. 6, comma 5 della l. 243/2012. Tali riferimenti sono importanti nel lavoro di ricerca poiché dimostrano una certa flessibilità anche nella indicazione della giustificazione all’indebitamento. In tali casi, ricorda l’A. alla pagina 312 e ss., il Governo fonda la sua richiesta sull’andamento del ciclo economico attraverso una «interpretazione eccessivamente ampia». In particolare, il riferimento va, ad esempio, al recupero dei livelli di reddito *pro capite* rispetto ai valori pre-crisi, alle previsioni al rialzo del prezzo dell’energia, in particolare al petrolio (v. nt. 74, p. 312).

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 371.

<sup>35</sup> V. il par. 5.8.1. per la prima ipotesi e il par. 5.8.2. per la seconda.

<sup>36</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., pp. 373-375. L’A. richiama l’opera di P. DE IOANNA *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Firenze, 2017, pp. 97 ss.

organismi disciplinati a livello costituzionale. Da tali pareri, di natura tecnico-scientifica, il legislatore potrebbe discostarsi soltanto in maniera motivata<sup>37</sup>. In alternativa, si potrebbe ipotizzare un controllo parlamentare *ex post* sulle decisioni di finanza pubblica, volto a valutare la sostenibilità della scelta anche attraverso il coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Infine, nel capitolo 6 l'esame arriva sino ai giorni nostri e si concentra sulla strumentazione di risposta al Covid-19 messa in campo dall'Unione europea, in particolare sullo strumento noto come *Next Generation EU*. Per l'A., le peculiarità che contraddistinguono detto strumento rappresentano una "innovazione potenzialmente dirompente"<sup>38</sup> giacché esso non si limita a impegnare il contraente alla estinzione del debito, ma impone, al contempo, una intensa cooperazione fra il soggetto erogante e quello beneficiario, al punto che la Commissione, quale soggetto erogante, può "condizionare e verificare l'utilizzo di tali fondi da parte del Paese che li riceve"<sup>39</sup> su cui grava il compito di trasformarli in investimenti efficaci ed efficienti. In questi termini, il *Next Generation EU* rappresenta una occasione determinante per l'economia italiana e per il raggiungimento di un approccio più sostenibile alla stessa.

In via conclusiva, possono svolgersi le seguenti considerazioni.

Volgendo lo sguardo alla indagine, può affermarsi come essa si contraddistingua per una parte più ricostruttiva, sia in chiave storica, sia in riferimento alla dottrina<sup>40</sup>, e per una, invece, a carattere innovativo, caratterizzata da una importante ricerca avente ad oggetto la prassi: si fa riferimento al capitolo

---

<sup>37</sup> L'A. richiama il saggio di T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016.

<sup>38</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 409.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 410.

<sup>40</sup> L'esame della sostenibilità del debito pubblico, si inserisce, del resto, in un importante filone di studi, anche a carattere interdisciplinare, che ha preceduto e seguito l'entrata in vigore della legge cost. 1/2012. In particolare, si segnalano i seguenti studi: C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2020, A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015 e V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio, Quaderno Filangieri 2011*, Jovene, Napoli, 2011. Altri studi originano, invece, da convegni all'uopo dedicati, e così, almeno: C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei Numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti. Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali» del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara - Rovigo, 1-2 ottobre 2015*, Jovene, Napoli, 2016; AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del 58° Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012)*, Giuffrè, Milano, 2013.

5 *Le procedure euro-nazionali di bilancio ‘in azione’*. In questa parte del lavoro emerge infatti lo studio induttivo svolto dell’A., i cui risultati hanno permesso di ipotizzare possibili soluzioni al problema della garanzia della sostenibilità in concreto. Le indicazioni proposte (5.8) – importanti punti di partenza per la costruzione di un dibattito non soltanto dottrinale – avrebbero meritato forse un maggiore approfondimento di tipo descrittivo, data la loro importante portata innovativa.

In termini più generali, il contributo rappresenta senza alcun dubbio una valida e completa ricostruzione delle principali problematiche emerse in dottrina con riguardo alla decisione di bilancio e, in specie, al *sub*-tema della sostenibilità del debito pubblico. Quest’ultimo, avente oggi, chiaramente, carattere costituzionale, si inserisce in un dibattito più ampio e relativo alla categoria della equità intergenerazionale.

Tale cammino affiora anche dalla lettura di talune decisioni del Giudice delle leggi, il quale, proprio in casi afferenti alla materia della contabilità pubblica, ha avuto modo di pronunciarsi con riguardo alla preservazione delle risorse anche per le generazioni future, applicando il principio della sostenibilità delle scelte politiche in materia finanziaria<sup>41</sup>.

L’attenzione dedicata al tema della *sostenibilità*, quale trave portante dell’intero costruito di ricerca, aggiunge al dibattito un importante punto di vista. Basti qui pensare alla ricostruzione dottrinale offerta, ai diversi punti di indagine adottati e alla precisa attualizzazione presentata dall’Autore.

---

<sup>41</sup> In tal senso, sia consentito rinviare alla sentenza n. 18/2019 ove, al punto 6 del considerato in diritto, par. 4, si legge: «L’equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l’indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d’altronde, la regola aurea contenuta nell’art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l’indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate». V., anche Corte cost., sent. 115/2020, in particolare punto 10 del considerato in diritto.