



V GIORNATE ITALO-ISPANO-BRASILIANE DI DIRITTO COSTITUZIONALE

LA COSTITUZIONE ALLA PROVA DELLA CRISI FINANZIARIA MONDIALE

LECCE, 14-15 SETTEMBRE 2012

CRISI ECONOMICA E VINCOLI DI BILANCIO

INES CIOLLI

SOMMARIO. 1. I giuristi e la crisi - 2. Le caratteristiche della crisi e gli effetti sulla forma di governo parlamentare - 3. La crisi economica e il pareggio di bilancio - 4. La riforma costituzionale italiana in materia di pareggio di bilancio - 5. I controlli preventivi sul rispetto dell'art. 81 Cost. Il rinvio presidenziale e il controllo della Corte dei conti - 6. Il controllo *ex post* della Corte costituzionale sui vincoli di bilancio - 7. La legge rinforzata prevista dal nuovo art. 81 Cost. e la modifica degli altri articoli della Costituzione - 8. Cenni conclusivi

1. I giuristi e la crisi

Per indicare le attuali difficoltà economiche e finanziarie si usa generalmente e genericamente il termine 'crisi'. Sarebbe tuttavia necessario riflettere sul significato del lemma per capire quanto esso sia in grado d'interpretare i fenomeni in atto.

Periodicamente i giuristi si sono posti il problema di spiegare attraverso gli strumenti del diritto il concetto di crisi. Santi Romano parlava della 'crisi' evidenziando soprattutto l'inadeguatezza dell'istituzione statale a tenere il passo con i cambiamenti che portarono al disfacimento dello Stato liberale e solo in seguito condussero alla costruzione dello Stato democratico¹. Per crisi, dunque,

¹ Santi Romano nella prolusione a Pisa del 1909 ora in ID., *La crisi dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 23. Per una riflessione sul saggio di Romano e sulla crisi dello Stato si vedano S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, Relazione al Convegno del Consiglio di Stato, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, conclusioni alla Giornata di studio su «'Lo Stato moderno e la sua crisi' a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano», Roma, 30 novembre 2011, ora in www.irpa.eu; P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla Prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 1 ss; V. TONDI DELLA MURA, *Riflettendo sul centenario della prolusione pisana di Santi Romano: la realtà e l'inquietudine*, Relazione presentata alla Giornata di studio su «'Lo Stato moderno e la sua crisi' a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano», Consiglio di Stato - Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma, Palazzo Spada, 30 novembre 2011, ora in *Scritti in onore di C. Rossano*, in corso di pubblicazione; L. D'ANDREA, *Complessità sociale e ordinamento giuridico nella prolusione pisana di Santi Romano*, Relazione presentata alla Giornata di studio su «'Lo Stato moderno e la sua crisi' a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano», Consiglio di Stato - Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma, Palazzo Spada, 30 novembre 2011 in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno. Per una visione più ampia della trasformazione del diritto partendo dalla concezione romaniana M. FIORAVANTI, *Per*

s'intendeva un momento di passaggio, una transizione tra due momenti storici, tra due modelli di organizzazione statale. Santi Romano si riferiva alla crisi dello Stato e non a una più estesa crisi del diritto², mentre oggi le società contemporanee sembrano afflitte da entrambe le patologie. Non è, infatti, soltanto l'istituzione statale a essere messa in discussione³, ma l'intera esperienza giuridica; oggi, alla presenza di un vincolo giuridico debole, si assiste al ritorno di un modello basato sulla *lex mercatoria* che evoca le istituzioni medioevali e i modelli giuridici pattizi e feudali che hanno storicamente preceduto il diritto costituzionale e le formazioni statali⁴. I giuristi, però, non sono stati colti impreparati, forti dell'esperienza dalle varie fasi di cambiamento e di disgregazione di ordini giuridici precedenti, e da tempo riflettono sulla dimensione della crisi, come dimostra un volume del 1953 nel quale si confrontarono sui possibili scenari e sulle cause della crisi del diritto⁵. Capograssi rivendicò in quel volume il valore "emozionale" del termine crisi, che di per sé non ha una connotazione giuridica⁶. Quel che è certo è che qualunque sia l'interpretazione che se ne dà e qualunque sia il soggetto cui si imputa la crisi, sia esso lo Stato o il diritto, del termine κρίσις si deve recuperare l'antica accezione che non accoglie il connotato negativo che solo in seguito ha prevalso; originariamente il lemma indicava l'atto della separazione, provenendo, infatti, dal verbo greco κρίνω (separare) ed era utilizzato con riferimento alla trebbiatura, quando cioè si divide la granella del frumento dalla paglia e dalla pula. Da qui derivò il primo significato traslato di "scegliere", o anche "valutare". La crisi, dunque, va interpretata anche come un'opportunità di cambiamento, uno spartiacque tra ciò che si vuole salvare della tradizione giuridica e ciò che si può e si deve cambiare perché non più idoneo a disciplinare i comportamenti di una società in continua evoluzione. Bisogna vedere la crisi come un momento in cui si ristabiliscono gli equilibri tra scelte politiche, giuridiche ed economiche e si tenta conseguentemente di trovare il giusto compromesso tra un modello di Stato che colma ogni spazio della società civile fino a produrre una vera e propria statalizzazione della società e uno che al contrario si ritrae completamente da essa lasciando al libero mercato delle forze economiche un ambito e una competenza troppo ampi⁷. Se si vuole conferire una connotazione positiva all'idea di passaggio o di crinale che il termine greco suggerisce, forse questa è l'occasione per ripensare le categorie giuridiche e ritrovare in Europa e

l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1981, p. 169 ss.

² P. GROSSI, *Il diritto nella storia dell'unità d'Italia*, Napoli, Esi, 2012, p. 35 il quale ricorda anche come la crisi dello Stato fosse dovuta al «rigido modello statale incapace ormai di resistere all'assedio minaccioso di quelle forze sociali ignorate o rimosse dal paesaggio giuridico ufficiale», attribuendo la crisi all'inadeguatezza delle categorie giuridiche statuali, che non tenevano conto delle istituzioni sociali

³ Come ha ricordato O. ROSELLI, *'Fondamentali' economico-sociali e trasformazione della dimensione giuridica*, in Atti del Convegno "Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica", Firenze, 15 maggio 2012, *paper*.

⁴ Il rinvio per una riflessione dettagliata sui modelli pre statuali e sulle istituzioni medioevali e pattizie si veda O. BRUNNER, *Terra e potere*, Milano, Giuffrè, 1983

⁵ AA.VV., *La crisi del diritto*, Padova, Cedam, 1953, che raccoglie un ciclo di conferenze di G. Ballardore Pallieri, P. Calamandrei, G. Capograssi, F. Carnelutti e altri sul tema della crisi che ebbero luogo presso l'Università di Padova tra l'aprile e il maggio 1951. Sulla crisi "mondiale" del diritto che deriva dalla crisi storica dell'umanità causata dalle due guerre mondiali e dal fatto che il diritto tra le scienze morali, sociali e politiche è la scienza che più risente delle trasformazioni storiche della struttura sociale V. E. ORLANDO, *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, Cedam, 1950, spec. p. 580

⁶ G. CAPOGRASSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in AA.VV., *La crisi del diritto*, cit., pp. 13, 27 dove spiega come si debba evitare di scambiare per momento di crisi qualunque concetto di mutamento e come la crisi dello Stato sia legata anche alla trasformazione della funzione stessa di quest'ultimo, che si trova a metà del Novecento ad assumere in sé l'intera gestione della società, anche di ambiti prima riservati alla privata competenza del singolo. Oggi si assiste a un processo inverso, ossia quello di un progressivo ritrarsi dello Stato dalle attività sociali ed ei singoli, restituendole al rapporto tra privati.

⁷ Il problema era già stato posto da E. FORSTHOFF, *Abbiamo troppo o troppo poco Stato?* (1955), Conferenza tenuta nel maggio 1955 all'Associazione degli imprenditori autonomi in Bad Reichenhall, pubblicata in *Winshuf-Forsthoff, Selbständigkeitsein und Staat*, 1955, p. 25 e ss., ora in *Rechtsstaat im Wandel*, trad. it. *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 83 ss. Ma si veda anche M. REVELLI, *Oltre il Novecento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 237. Sull'importanza della presenza del diritto e del diritto costituzionale come strumento per eccellenza della limitazione del potere si veda M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 1652 ss.

negli Stati nazionali lo spazio per la responsabilità politica, affinché quest'ultima recuperi gli ambiti ormai occupati senza legittimazione dalle decisioni economiche e più in generale dalle decisioni di natura tecnica⁸.

Senza il ritorno alle decisioni politiche adottate da organi rappresentativi, si potrebbe prospettare, come conseguenza di questa carenza di legittimazione, un passaggio da un modello economico, politico e culturale che dopo la seconda guerra mondiale è riuscito a garantire una qualche redistribuzione delle risorse e uno *standard* minimo di benessere per le classi sociali meno abbienti, verso un "non modello", che non ha una sua coerenza interna, i cui scopi non sono del tutto chiari, come pure non sono chiari i soggetti che ne traggono beneficio: si può trattare di volta in volta di multinazionali, di *lobby*, di gruppi d'interesse, di classi dominanti.

Per essere più espliciti, se non s'interviene con metodo e procedure democratiche nella costruzione di una dimensione politica sovranazionale, nella quale chi decide è anche responsabile nei confronti dell'opinione pubblica e la rappresenta, si rischia di non riuscire più ad arginare un non modello che si è ormai insediato nelle istituzioni e che la dottrina definisce più efficacemente come "antisovrano"⁹. Quest'ultimo nel frattempo si è irrobustito e ha cambiato sembianze: non si caratterizza più soltanto per la produzione di regole fluide, spesso tradotte in fonti di *soft law*, accordi, patti tra governi ed esecutivi chiamati a integrare o a sostituirsi alla legislazione nazionale e sovranazionale¹⁰, ma permea a volte anche il diritto nazionale, al quale chiede ad esempio di recepire le norme di natura pattizia del *Fiscal compact* mediante disposizioni interne di natura legislativa o costituzionale. L'antisovrano si fa più sofisticato e si appresta a compiere un passaggio successivo e più maturo, mutuando dal costituzionalismo quel passaggio storico dal potere reale al potere legale fondato sulle norme. Questo spiegherebbe il salto di qualità che tentano di operare alcune istituzioni globali quali il FMI e la BMI¹¹, che fondano la propria legittimazione non più soltanto sulle norme di diritto internazionale, ma anche sulla loro capacità di incidere sulle fonti e sulle decisioni politiche e dunque sulla sovranità degli Stati. In questa attività di contrasto nei confronti della sovranità statale, le istituzioni della globalizzazione si pongono in antitesi rispetto anche alla funzione di limitazione del potere, che è consustanziale al diritto costituzionale¹². Per questo parlare di «global constitutionalism» è un ossimoro, una contraddizione in termini, che finisce però per avallare il rafforzamento delle istituzioni sovranazionali a scapito di quelle nazionali, del costituzionalismo globale su quello nazionale. Lo svantaggio del progressivo incalzare del «global constitutionalism» consiste nel fatto che questo non ha le caratteristiche di storicità e di politicità¹³ propria del costituzionalismo tradizionale; difetta, inoltre, delle

⁸ La questione non è nuova come osservava già C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in *Le Categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 167-203, che descrive le fasi storiche dello spirito europeo da quella teologica a quella economica, tutte caratterizzate da una progressiva neutralizzazione.

La difficoltà a rintracciare la responsabilità politica e il deficit democratico riguarda non solo le istituzioni comunitarie ma anche quelle nazionali e le accuse che queste ultime rivolgono agli organi europei sono parte di un gioco di reciproche convenienze e connivenze, come sostiene C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, Relazione alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, p.11.

⁹ ID., *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, Cedam, 1998, p. 731 ss.

¹⁰ Come dimostra E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 20 ss. e 193 ss.

¹¹ Che A. BALDASSARRE identifica come istituzioni globali più che internazionali, ricordando anche una sorta di competizione che s'instaura tra *nomos* globale e *nomos* internazionale, in ID. *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 16, 50 e ss.

¹² G. GRASSO, *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, p. 143 ss., ora anche in www.apertacontrada.it, 16 luglio 2012.

¹³ Inteso proprio come *polis*, ossia come partecipazione alla vita pubblica al fine di realizzare il bene comune, come già la intendeva Aristotele. Sul rapporto tra *polis* e globalizzazione si veda A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, cit., p. 130 e ss. Sulla *polis* come modello fondante l'esperienza politica europea si veda G. CAMBIANO, *Polis. Un modello per la cultura europea*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

componenti fondamentali del costituzionalismo statale: la «visione storica»¹⁴ e l'unità politica di un popolo, che permette alle istituzioni statali di svolgere il ruolo di mediazione dei conflitti che sorgono tra le diverse entità che le compongono e che coesistono al loro interno, mediazione che il costituzionalismo globale non può esercitare¹⁵. Per questi motivi non si ritiene condivisibile la tesi che vede nel "Global constitutionalism" uno strumento da opporre alla crisi¹⁶, anche tenendo conto della mancanza di rappresentatività delle istituzioni globali, che non sembrano idonee ad acquisire nel breve periodo i caratteri tipici del costituzionalismo moderno.

2. Le caratteristiche della crisi e gli effetti sulla forma di governo parlamentare

L'attuale situazione di grave difficoltà economica e politica è causata da molteplici fattori, per questo è necessario pensare a un approccio complesso e multidisciplinare¹⁷ volto ad arginarla. Né è possibile fare tesoro dell'esperienza acquisita nella precedente crisi del 1929, poiché diversi sono i fattori e i contesti in cui esse si muovono¹⁸. Quella odierna non presenta i caratteri di una tradizionale crisi finanziaria, ma si comporta come una ben più ampia e complessa crisi economica, cui è associata anche una componente finanziaria, giacché quest'ultima è ormai parte integrante del sistema economico globale¹⁹.

A parte le preziose analisi elaborate dagli economisti, l'impressione è che manchi un qualunque accenno a una risposta di politica economica che gli stessi Parlamenti nazionali stentano a individuare (e che il Parlamento europeo non ha gli strumenti per tracciare), poiché la crisi, come vedremo, ha inciso profondamente sulla già debole capacità decisionale degli stessi²⁰, ad esempio mettendo in evidenza "la soverchiante importanza assunta dalle sedi extranazionali di decisione politica ed economica - come il Consiglio dell'Unione Europea o il G8 - nelle quali sono i Governi a rappresentare i rispettivi Paesi, lasciando ai Parlamenti ben pochi strumenti di effettivo indirizzo

¹⁴ Intesa nell'accezione a esso assegnata da F. K. SAVIGNY, *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heildeberg, 1814 che racchiudeva in questa definizione un'idea complessa di popolo inteso come risultante di cultura, comune coscienza, lingua e il diritto chiamato a cementare queste diverse componenti.

¹⁵ Per quanto riguarda l'unità politica dello Stato il riferimento è al pensiero di C. SCHMITT, *Begriff des Politischen*, München-Leipzig, Dunker & Humblot, 1932, trad. It. *Il concetto di politico*, in C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 101 e ss.; sul concetto di politico in Carl Schmitt si veda la riflessione di E. W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 118-120.

¹⁶ Come ritengono invece G. TEUBNER, *A constitutional moment? The logic of the "hitting the bottom"* (in Kjaer, Teubner, Febbrajo, *The financial crisis in the constitutional perspective*, Oxford, Hart Publishing, 2011 e S. CASSESE, *L'emersione di un momento costituzionale a livello globale*, in *Nomos*, n. 2, 2012, p. 2 ss.; ID., *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Global Press, 2012.

¹⁷ A. QUADRO CURZIO, *Il pianeta diviso: geo-economia politica dello sviluppo*, Milano, Vita e pensiero, 1994. L'A. percepisce una naturale inadeguatezza da parte delle singole scienze sociali a spiegare la complessità dei fenomeni sociali contemporanei.

¹⁸ Sulla diversità delle due crisi F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, Cedam, 2009 e P. CIOCCA, *1929 e 2009: due crisi commensurabili?*, in www.apertacontrada.it, luglio 2009.

¹⁹ P. CIOCCA ricorda nella voce *Crisi economica e finanziaria*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, vol. II, 1992, p. 607 come le due componenti siano destinate a marciare insieme e chiarisce che "Le crisi sono qui intese come fasi in cui, nelle economie di mercato, una contrazione profonda e non breve delle attività produttive e d'investimento si unisce a rapide, forti flessioni nei valori di cespiti patrimoniali, reali o finanziari" *Ivi*, 1.

²⁰ Da ultimo, G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, relazione al convegno "La costituzione alla prova della crisi," Roma 26/27 aprile 2012, in www.rivistaaic.it. L'A. ricorda come la crisi economica si sia innestata in Italia su uno stato già avanzato di debolezza profonda riscontrabile nelle istituzioni parlamentari, dovuto a una crisi della rappresentanza e alla debolezza sempre più pronunciata dei partiti politici.

Per un esame della crisi vista sotto il profilo di un complesso fenomeno di crisi della sovranità e di trasformazione della forma di stato si veda S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, Relazione al Seminario interdisciplinare "Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali" (Università di Messina, 7 maggio 2012), in www.astrid.it. Per un'analisi del rapporto tra crisi economica e trasformazioni della forma di stato si veda anche T. GROPPPI, *The impact of the financial crisis on the italian written Constitution*, in *Italian journal of public law*, n.1, 2012.

e controllo”²¹ e palesando tra l’altro una debolezza che si estrinseca anche attraverso il contingentamento dei tempi, che oggi caratterizza ad esempio le sessioni di bilancio.

Tali patologie del sistema parlamentare hanno contribuito all’incapacità di conservare un modello di organizzazione in cui la sfera economica e quella politica marciassero di pari passo e hanno concorso all’indebolimento del modello perlopiù condiviso in Europa di stato sociale (pur con le comprensibili differenze presenti nei diversi Stati)²².

Per dare conto di quanto le Assemblee parlamentari possano essere escluse dal meccanismo decisionale in materia economica²³ è sufficiente fare riferimento sul piano interno al concetto di emergenza economica e finanziaria che è stato più volte evocato, almeno in Italia, nei decreti legge più recenti (dove a volte si menziona anche l’“eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati”)²⁴ per legittimare l’uso costante e cospicuo di decreti legge in materia di tagli e di controllo sulla spesa pubblica e ciò anche nell’ultimo periodo, alla presenza di un governo che gode di un’ampia, seppure eterogenea, maggioranza parlamentare. Fenomeno noto da tempo è anche quello delle cosiddette deleghe emergenziali, adottate proprio in tempi di crisi economica, che modificano il DNA e la *ratio* dell’istituto della legge di delega (ma anche del decreto legislativo sempre più utilizzato nella forma del decreto integrativo e correttivo)²⁵ fino a trasformarlo in

²¹ M. MANETTI, *Governo versus Parlamento in Italianieuropei*, 2011, fasc. I, 19 e ss e più ampiamente ID., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in “Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico”, Convegno annuale dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010.

²² P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario: critica della ragione funzionalista*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, p. 168.

²³ Con l’eccezione però della Germania, che rivendica, almeno formalmente, uno spazio decisionale per il Parlamento nazionale molto ampio anche in materia economica e più in generale in materia comunitaria, come ricordano soprattutto le decisioni BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30 settembre 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania e la più recente BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7 settembre 2011. Sulla prima si veda A. ANZON, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull’integrazione europea nella “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 5213 ss. e sulla seconda R. BIFULCO, *Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in www.rivistaaic.it, n. 3, 2011. Anche il Regno Unito esprime molte perplessità in merito alla sempre minore partecipazione dei Parlamenti nazionali, soprattutto alle decisioni di bilancio: proprio perché non in linea con il principio «no taxation without representation»; questo costituisce uno dei motivi più rilevanti del rifiuto di adesione da parte inglese al *Fiscal compact*. Su questo punto si veda R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, n. 4, 2012, p. 3.

Da ultimo, la centralità del Parlamento nazionale è ribadita nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 settembre 2012 che ritiene conforme a Costituzione l’ESM (European Stability Mechanism, meglio conosciuto come fondo salva Stati europeo) se però rispetta il potere di veto parlamentare su ogni possibile decisione che preveda un incremento dell’entità del fondo e del meccanismo di stabilità. Si vedano a commento della sentenza P. RIDOLA, *“Karlsruhe locuta causa finita?” il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal compact. Una guida alla lettura* e A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, tutti pubblicati in *Federalismi*.it, n. 18, 2012.

²⁴ Sul peculiare uso dei decreti legge in questo momento di congiuntura economica negativa si sofferma A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 e 15 settembre 2012, ora in *Rivista telematica dell’Associazione “Gruppo di Pisa”* in www.gruppodipisa.it, p. 4.

Secondo A. PIZZORUSSO, *Emergenza, Stato di*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, vol. III, pp. 448, 552, 559, la crisi economica rientra a pieno titolo tra gli stati di emergenza e gli interventi volti al suo superamento possono essere adottati con provvedimenti legislativi sia di lungo, sia di breve periodo. In altri termini, si ammette l’uso di provvedimenti che normalmente sono utilizzati negli stati di necessità, quali proprio il decreto legge. Questo spiega perché l’emergenza economica sia divenuta una clausola di stile presente in molta parte dei provvedimenti dell’ultimo periodo soprattutto in quelli chiamati a disciplinare le scelte di politica economica. Questo tipo di emergenza, sostiene però Pizzorusso non legittima interventi restrittivi sui diritti come in altri casi di emergenza. Tale interpretazione sembrerebbe in contrasto, dunque, anche con la restrizione dei diritti a prestazione spesso invocata come necessario corollario dell’emergenza stessa.

²⁵ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 12-13 maggio 2000, Giappichelli,

un'altra *species* della normativa d'urgenza facendo assumere dunque alla delega stessa tratti assai simili a quelli della decretazione d'urgenza²⁶.

In realtà il perdurare della crisi ne fa ormai una condizione non più eccezionale, né straordinaria, pertanto essa potrebbe essere affrontata con gli strumenti legislativi ordinari, coinvolgendo così anche le minoranze parlamentari nell'elaborazione di politiche volte a un contenimento della crisi stessa.

Lo stato di emergenza economica negli anni più recenti è riferito a una situazione di mancanza di risorse economiche, che legittimerebbe la contrazione dello Stato sociale, della prestazione dei servizi e di una tutela dei diritti a prestazione. Sembra si dia per scontato ormai che nello Stato sociale democratico²⁷, quello che ha posto in primo piano il nesso fra risorse disponibili della collettività, redistribuzione delle risorse stesse ed effettivo godimento dei diritti, soprattutto di quelli sociali, si sia "costretti" a selezionare tutele e prestazioni sulla base della loro sostenibilità economica²⁸. La locuzione «emergenza economico-finanziaria», tuttavia, non rinvia ad alcuna specifica situazione giuridica soggettiva: essa compare in diverse fonti legislative (soprattutto nelle leggi finanziarie più recenti), pur senza rivelare un uso preciso, né un particolare *iter* che deve essere seguito in sua presenza. Di fatto, però, evocare l'emergenza può avere come conseguenza una legittimazione a disporre in più ambiti uno stravolgimento delle disposizioni costituzionali e legislative. Sotto un altro profilo se si ritiene che la crisi economica rientri a pieno titolo nella situazione di emergenza, è qui interessante adottare un punto di vista schmittiano e valutare gli effetti in termini di sovranità: in questa specifica crisi economica nel mezzo dello stato emergenziale la capacità di decidere sullo stato di eccezione spetta alle istituzioni comunitarie più che ai Parlamenti nazionali²⁹, tuttavia ciò che preoccupa è il fatto che le scelte economico-politiche sono concertate tra i Paesi più forti dell'Unione, escludendo quelli più deboli.

Il primo effetto della crisi è stato, dal punto di vista costituzionale, quello che si verifica sovente in tutte le forme di stato federali o regionali: il nostro regionalismo, che aveva appena trovato un suo *modus vivendi* dopo l'incisivo e decennale intervento interpretativo da parte della Corte costituzionale, ha subito alcune deformazioni.

Nella sent. n. 52 del 2010 il giudice costituzionale ha ritenuto conforme a Costituzione l'intervento dello Stato centrale in materia di divieto di utilizzo da parte delle Regioni e degli altri enti territoriali degli strumenti finanziari derivati, sebbene l'art. 119 Cost. u. c. preveda che questi possano ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento.

Nelle recenti sentenze nn. 193, 148 e 151 del 2012 la Corte costituzionale ha ritenuto non in contrasto con l'art. 117, comma 3 «le norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»³⁰.

Torino, 2001, vol. I, p. 65 e ss.

²⁶ Sul tema cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001, p. 259 e ss.

²⁷ Si veda sul significato e l'evoluzione dello Stato sociale F. RIMOLI, *Stato sociale* (dir.cost.), in *Enciclopedia giuridica - Aggiornamenti*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana-G. Treccani, Roma, 2005, p. 1 e ss.

²⁸ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo?: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, n.4, 2011; tuttavia sul punto si era già espresso A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, Vol. XI, 1989, pp. 28, 31, che riconosce ai diritti sociali la natura di diritti costituzionali inviolabili. L'ancoraggio in Costituzione limita ampiamente la discrezionalità del legislatore in quanto a tutela e soddisfazione del diritto e ciò vale anche in caso di ristrettezza economiche: si può riconoscere un principio di gradualità nella tutela e nella soddisfazione dei diritti, ma la Corte costituzionale può sempre sindacare la "ragionevolezza" della ponderazione di questi ultimi con le esigenze di bilancio.

²⁹ Il riferimento è alla teoria schmittiana secondo la quale il connotato essenziale della sovranità si manifesta proprio mediante la capacità di decidere sullo stato di eccezione, C. SCHMITT, *Politische theologie: vier kapitael zur Lehre dur Souveranität*, München, 1922, trad. it. *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 27-86

³⁰ Punto 4.1 del Considerato in diritto. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte in merito ai principi di coordinamento della finanza pubblica si veda F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente*

In ottemperanza al patto di stabilità interno³¹, inoltre, la Corte ha ritenuto che si possano sacrificare anche l'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione e in tal caso la disciplina statale non è considerata in contrasto con l'art. 117, comma 4 se è ispirata a finalità di contenimento della spesa pubblica; pertanto le norme statali costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio»³².

3. La crisi economica e il pareggio di bilancio

Già prima dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 le fonti legislative in materia di bilancio e di programmazione economica erano state modificate più volte al fine di armonizzarsi con la normativa comunitaria, che richiede un dialogo e una consultazione continua tra le istituzioni europee e nazionali prima dell'approvazione dei bilanci nazionali. A questo proposito, proprio per armonizzare le norme italiane con le nuove procedure comunitarie - approvate nel Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, che ha introdotto il «semestre europeo» e finalizzate al coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri

- è stata promulgata una nuova legge di contabilità pubblica, la n. 39 del 2011.

Lo scopo è anche quello di adeguare la legge di bilancio ai tempi imposti dal semestre europeo: il Programma di stabilità (PS) e il programma nazionale di riforma (PNR) devono essere contenuti nel documento di economia e finanza (DEF) e presentati alle istituzioni europee ogni anno entro la fine di aprile³³. In questo modo l'armonizzazione verte sulle verifiche preventive che l'Unione europea opera nei confronti degli Stati membri. Sempre in una prospettiva di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche dell'area euro, durante il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 è stato approvato il Patto Euro plus. Esso indica gli obiettivi prioritari che dovranno essere perseguiti da ciascuno Stato membro aderente al Patto³⁴: stimolare la competitività e l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. E' soprattutto l'ultimo obiettivo che deve essere perseguito, pertanto il Patto impegna gli Stati al recepimento nell'ordinamento nazionale delle regole di bilancio definite nel Patto di Stabilità e Crescita. Ciascun Paese, *mediante lo strumento giuridico nazionale ritenuto adeguato* (costituzionale o legge quadro) e il tipo di regola di bilancio considerata opportuna (sull'indebitamento, sul saldo primario, sulle spese), dovrà recepire le regole di bilancio dell'UE e garantirne il carattere vincolante e la riferibilità anche ai livelli di governo subnazionali.

Già queste scarse indicazioni, solo relative al controllo preventivo, lasciano intendere quanto sia ristretto il margine di discrezionalità che il Parlamento nazionale può esercitare: il DEF è inviato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica entro il 10 aprile e alle istituzioni comunitarie entro il 30 aprile: il dibattito parlamentare è in genere contingentato nei tempi oltre che nei contenuti; dal punto di vista delle istituzioni comunitarie sono coinvolti soprattutto il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri finanziari, in misura minore il Parlamento europeo³⁵. In altri termini, anche in ambito comunitario vi è una sovra rappresentazione degli esecutivi nazionali e una marginalizzazione delle minoranze parlamentari nazionali ed europee.

garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale, (osservazioni sulla sentenza della Corte cost. n. 193 del 2012), in *Federalismi.it*, su www.federalismi.it, n. 19, 2012, p. 1 e ss.

³¹ G. BOTTINO, *Il Patto di stabilità interno*, in *Il Diritto dell'economia*, 2012, p. 80 ss.

³² Sent.n. 148 del 2012, Punto 5.1 del Considerato in diritto.

³³ Per approfondimenti, si veda G. RIZZONI, *Il semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in www.aic.it, n. 4/2011, 7 s. e per una notazione critica, G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

³⁴ Il patto è stato approvato dai capi di stato e di governo dei paesi dell'area euro e vi hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, e Romania.

³⁵ Che è però coinvolto nella procedura di sorveglianza a tal proposito si veda in particolare l'art. 121 del TFUE.

Di fatto, il Patto Europlus³⁶ non ha imposto l'introduzione dei vincoli di bilancio in Costituzione: almeno sulla carta, esso stabiliva semplicemente che gli Stati membri partecipanti "si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita". In tale ambito, "manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte". Poco dopo, però, è intervenuto, proprio a sostenere un vincolo più stringente il *Fiscal compact*³⁷, nel quale gli Stati contraenti s'impegnano a introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con disposizioni "preferibilmente" costituzionali, le regole in esso contenuto (art. 3, comma 2 del Trattato). Si nota la diversa formulazione rispetto al Trattato Europlus: l'invito a utilizzare non una fonte a scelta tra la legge quadro e la Costituzione, ma l'esplicito riferimento alla fonte suprema che il Patto ritiene più opportuna per il recepimento di disposizioni così rilevanti e così incidenti anche sulla stesse forme di governo nazionali³⁸. L'elemento che ha convinto alcuni Stati europei (soprattutto quelli sottoposti a maggiori ricatti da parte dei mercati e più esposti a causa della natura internazionale dei loro debiti) a procedere con la revisione costituzionale è riconducibile soprattutto all'esigenza di rassicurare i mercati e di inseguire un modello di pareggio già sperimentato in Costituzione dalla Germania, dove però esso è dettato anche da esigenze prettamente interne e legate alla sua natura federale³⁹. Spagna e Italia

³⁶ Il Patto Euro plus è stato adottato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di governo dell'area euro e da alcuni altri Stati membri dell'UE (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania). Per una ricostruzione degli eventi che hanno preceduto il *Fiscal compact* si veda A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interessi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Il diritto dell'Unione europea*, p. 323 ss.

³⁷ Dal punto di vista comunitario si veda L. BESSELINK, *The Fiscal compact and the European constitutions: 'Europe speaking German*, in *European constitutional law review*, 2012, p. 1 ss; L. S. ROSSI, "Fiscal compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE", in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, p. 293 ss.

³⁸ E' condivisibile l'osservazione di N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione svolta al convegno sul tema "Costituzione e 'pareggio' di bilancio" organizzato, il 18 maggio 2012, dall'ARSAE e dai Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli. In corso di pubblicazione su Il Filangieri. Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012, p. 6 ma ora in www.astridonline.it n. 15 del 2012.

Secondo l'A. l'avverbio "preferibilmente" è utilizzato non perché si volesse lasciare ai Paesi la scelta tra un recepimento con legge o con revisione costituzionale, ma solo perché in alcuni dei Paesi membri dell'UE le revisioni costituzionali contemplano il *referendum* costituzionale come ultima fase dell'*iter* approvativo. Vista però la diffusa contrarietà da parte del corpo elettorale a inserire il *fiscal compact* nelle Costituzioni, l'uso dello strumento si è accuratamente evitato laddove ciò fosse possibile; del resto, anche in Spagna e in Italia si è costituita una forte maggioranza partitica proprio al fine di evitare il referendum che infatti non ha avuto luogo.

³⁹ Si veda sul punto M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella costituzione tedesca*, Convegno Cesifin, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Firenze, 15 maggio 2012, 6 s. e se si vuole, I CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in www.aic.it, n.1/2012, p. 6 ss.

Quanto all'esigenza dei Paesi più indebitati di rassicurare i mercati seppur molto criticata, essa è sempre stata presente proprio in quei Paesi in cui il finanziamento avviene attraverso il debito pubblico, come sostiene V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 e 15 settembre 2012, ora in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* in www.gruppodipisa.it, p. 5. Ciò però sembra dimostrare proprio la maggiore esposizione di questi Paesi, come l'Italia, il Portogallo e la Spagna, la Grecia alle pressioni comunitarie e degli investitori. Per una riflessione sulle vicende elleniche e sui vincoli imposti dall'Unione europea e dal FMI alla Grecia cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo dell'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2010, pp. 961-994. L'esempio dell'Argentina, pur con tutte le differenziazioni dovute a sistemi politici, giuridici ed economici diversi, deve far riflettere: essa, con l'aiuto del FMI sin dai primi anni Novanta cominciò a dipendere dagli investimenti privati, soprattutto esteri ed effettivamente in un primo momento ciò portò a una fase di crescita, tuttavia «Tale processo non riuscì tuttavia ad affrancarsi dalla necessità del finanziamento estero. Forti disavanzi commerciali, nettamente prociclici, caratterizzarono l'intero decennio, contribuendo a incrementare in misura considerevole il debito estero complessivo. Il processo di crescita, quindi, tendeva ad allontanarsi progressivamente da una condizione di sostenibilità di lungo termine.», così. A. IMPERIA, *Il fallimento del modello argentino degli anni '90: un punto di vista keynesiano* in *Studi economici*, n. 2, 2004, p. 28. L'A. ricorda anche le terribili conseguenze di quella crisi: un tasso di disoccupazione che passa dal 10 al 21 %, un tasso di povertà e denutrizione che supera quello del periodo della superinflazione che aveva appunto obbligato

hanno provveduto alla revisione per scongiurare una crisi di larghe proporzioni e in Francia Sarkozy ha inizialmente legato la revisione costituzionale alla campagna elettorale tentando di rivendicare un ruolo di *leader* in Europa da condividere con la Germania e puntando sulla politica di rigore che riteneva utile per la rielezione. Il rinnovo parziale del Senato, ha portato per la prima volta nella sede di *Palais de Luxembourg* una maggioranza di sinistra contraria alla riforma e ha perciò bloccato il procedimento di revisione costituzionale. La recente decisione del *Conseil constitutionnel* ha permesso di superare l'impasse e il *fiscal compact* sarà introdotto nell'ordinamento con legge organica⁴⁰.

Si può concordare sul fatto che si tratti, come sostiene autorevole dottrina, della prima riforma costituzionale post nazionale⁴¹, ma si condivide meno il fatto che trattandosi di «... una materia così delicata come quella del bilancio, (in cui) l'intervento del legislatore costituzionale va salutato favorevolmente, come una presa di coscienza dell'importanza dell'innovazione»⁴², poiché proprio per la rilevanza della questione sarebbe stata più opportuna una concertazione in sede europea, piuttosto che un rinvio alla normativa nazionale di rango costituzionale. Questo passaggio - dovuto proprio al galoppare della crisi economica che ha richiesto discipline e fonti di emergenza - dalla normativa comunitaria a quella internazionale poi recepita con fonti interne, rivela un elemento di debolezza politica sia comunitaria, sia nazionale nel disciplinare una materia così complessa⁴³. L'eccezionalità della situazione ha concentrato in ambito comunitario le decisioni nel Consiglio e nella Commissione e ciò ha provocato reazioni negative da parte del Parlamento europeo, che ha subito un brusco dimensionamento dovuto al (momentaneo?) abbandono del metodo comunitario. La Risoluzione del 18 gennaio 2012⁴⁴ riassume una serie di perplessità per il metodo seguito nell'adottare il *Fiscal compact*, che è quello di un nuovo accordo intergovernativo⁴⁵. Il Parlamento ritiene che i principali obiettivi si potevano raggiungere in modo più efficace attraverso misure adottate nell'ambito del diritto dell'Unione ed esprime la convinzione che solo avvalendosi del metodo comunitario l'Unione monetaria potrà diventare una vera unione economica e fiscale. Rispetto ai contenuti, la Risoluzione ha rivendicato l'adozione delle procedure contenute nei Trattati e nell'art. 9 del Protocollo (n. 1) ai trattati che prevede sia un ruolo centrale per il Parlamento europeo, sia un rafforzamento della cooperazione tra quest'ultimo e i Parlamenti nazionali pur nel rispetto dei propri ambiti di competenza.

4. La riforma costituzionale italiana in materia di pareggio di bilancio

La formulazione originaria dell'art. 81 Cost. non prevedeva il pareggio di bilancio in senso stretto. Nel dibattito in Assemblea costituente si discusse sull'opportunità dell'inserimento, ma ci si accordò su un implicito rinvio a esso.

Il testo subì solo qualche rimaneggiamento nella prima stesura, da parte della seconda

l'Argentina a una serie di misure deflative concordate con il FMI. La similitudine con i Paesi più deboli d'Europa è sconcertante e dovrebbe scoraggiare l'adozione di misure così tanto legate agli investimenti stranieri e semmai dovrebbero convincere verso politiche che stimolino la domanda interna.

⁴⁰ La decisione del *Conseil constitutionnel* del 9 agosto 2012 permette alla Francia di recepire il dettato del *Fiscal compact* attraverso una legge organica, vale a dire con la stessa fonte con cui si approva la legge di bilancio.

⁴¹ R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, in www.aic.it, n. 3, 2011., p. 1.

⁴² ID., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in www.aic.it, n.2, 2012, p. 2.

⁴³ L. BESSELINK, *op. cit.*, 1-7.

⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale (2011/2546(RSP)).

⁴⁵ P. CARETTI, *Introduzione* V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 e 15 settembre 2012, ora in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* in www.gruppodipisa.it, p. 2, fa notare come il metodo intergovernativo stia prevalendo su quello comunitario e come ciò sia un segnale della crisi europea e del fatto che si tratti di decisioni prese sull'onda dell'emergenza, evidenziata anche dalla atipicità degli atti chiamati a contrastarla (Il Patto Europlus e il *Fiscal compact*) e dall'anomala procedura che definisce la loro entrata in vigore.

Commissione dei Settantacinque, poi l'esame procedette spedito e senza incertezze⁴⁶ a parte l'operazione di accorpamento del quarto comma⁴⁷, inizialmente collocato altrove (nell'articolo dedicato all'iniziativa legislativa)⁴⁸. Com'è noto Einaudi aggiunse l'obbligo di copertura di spesa, in modo che le proposte avessero un'impronta di serietà. Un *iter* così fluido su una materia così rilevante fu possibile anche grazie a una preventiva e accurata stesura del testo da parte di una Commissione tecnica presso il ministero per la costituente⁴⁹.

La *ratio* sottesa all'art. 81 Cost. era quella di prevedere "una gestione della politica finanziaria statale, impostata dal governo e consentita dal Parlamento, ma condotta comunque in maniera ordinata"⁵⁰. Quel che l'articolo prescrive è dunque un *iter* che impedisca spese non concordate e non rientranti nell'indirizzo politico, formulando così un implicito deterrente alla crescita della spesa pubblica. Per un lungo periodo il vincolo tacito ha svolto la sua funzione, poi però a causa di una serie di fattori concomitanti, negli anni Ottanta la spesa pubblica è aumentata. Le cause sono imputabili soprattutto alla grave crisi economica ed energetica che già nella metà degli Anni Settanta colpisce l'Italia e fa sì che contemporaneamente diminuiscano i profitti e di conseguenza le entrate dello Stato; il divorzio nel 1981 tra il Tesoro e la Banca d'Italia contribuisce alla politica di tipo recessivo, poiché quest'ultima non è più obbligata a esercitare il ruolo di compratore di ultima istanza dei titoli di debito pubblico pertanto l'inflazione allora galoppante non poteva più essere gestita dall'Esecutivo, al quale semmai si sottrae la gestione della politica fiscale⁵¹.

Negli ultimi dieci anni, non solo dietro la spinta dell'Unione europea, si è nuovamente tornati a prestare attenzione a un progressivo pareggio di bilancio sia dal punto di vista dell'armonizzazione tra lo Stato e le Regioni con la scrittura del nuovo 119 Cost., sia dal punto di vista legislativo, introducendo nuove regole di presentazione dei documenti contabili e favorendo un dialogo più fruttuoso tra Parlamento e Governo sulla programmazione finanziaria e sull'indirizzo politico in materia di bilancio⁵².

Alla maggiore attenzione si accompagna la convinzione che il debito non debba essere lasciato in eredità alle generazioni future e l'argomento è in parte convincente dal punto di vista etico soprattutto se rivela una convinzione politica volta a una migliore gestione e allocazione delle risorse. Diversa è invece la considerazione giuridica che si può avere per un concetto che, pur ricostruito con attenzione e raffinatezza da una parte della dottrina⁵³, non convince del tutto perché

⁴⁶ Atti Ass, Cost., Seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, vol. VII, p. 1626.

⁴⁷ Atti ass. Cost., 24 ottobre 1946, *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 1237.

⁴⁸ Per una ricostruzione dell'art. 81 in Assemblea costituente e nei lavori preparatori si veda A. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 76-82, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1979, p. 197 ss; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 154 e ss; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 27 e ss; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, Luiss, 2007, pp. 15-20; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, p. 212 e ss.

⁴⁹ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 151 e s.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Il fenomeno è spiegato in maniera ben più esauriente da V. MAFFEO, *La crisi economica e il ruolo della BCE*, in *Oltre l'austerità*, Micromega, 2012, p. 112. L'A. aggiunge come elemento di riflessione anche il fatto che per contenere l'inflazione si evitarono politiche espansive che peggiorarono lo stato dei conti pubblici, come pure si intervenne sui salari (abrogando con referendum la legge sulla scala mobile) scaricando sul lavoro dipendente parte della crisi, con il risultato di abbassare il livello dei consumi e l'ammontare delle entrate dello Stato.

⁵² Per una disamina delle leggi ordinarie che si sono succedute in materia di bilancio volte a integrare il testo costituzionale, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., p. 138 e ss. Si veda anche G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, cit. e G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, www.rivistaaic.it, n.1, 2012.

⁵³ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

raffronta chi è già nato con chi non è nemmeno certo se e quando nascerà; si tratta non di un soggetto specifico, ma di una categoria collettiva cui difficilmente si può riconoscere di essere titolare di diritti⁵⁴.

Ben più convincente ai fini dell'adozione della revisione costituzionale è stata la lettera che il governatore della BCE Trichet (con la partecipazione del futuro governatore Draghi) ha inviato al Presidente del Consiglio Berlusconi il 5 agosto 2011 nella quale s'invitava il Governo italiano ad adottare misure straordinarie in materia di riduzione della spesa pubblica, indicando anche la fonte da utilizzare, il decreto legge, entro la fine di settembre 2011⁵⁵.

La lettera del Presidente del consiglio all'Unione nell'ottobre 2011 (in risposta alla lettera di Trichet) creò una forte aspettativa da parte dei mercati, in quel momento altamente instabili, circa l'approvazione di un "autovincolo" forte che imponesse anche giuridicamente una stretta alla spesa pubblica. Si decise, dunque, di approvare frettolosamente il progetto di legge costituzionale senza un dibattito approfondito e senza emendamenti in prima lettura⁵⁶, dimostrando l'inconfutabile urgenza della revisione⁵⁷.

La riforma costituzionale intervenuta con L. Cost. n. 1/2012 apporta modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione⁵⁸.

Tra le incertezze che suscita l'inserimento del nuovo vincolo di bilancio in Costituzione si deve annoverare quella che riguarda la compatibilità con la struttura della nostra Carta costituzionale sotto diversi profili.

E' già stata rilevata, ancor prima dell'introduzione del *Fiscal compact* in Costituzione, la difficile coabitazione con la Carta costituzionale dei limiti finanziari posti al bilancio dello Stato dai Trattati comunitari⁵⁹. L'indirizzo politico nazionale si trova pressoché edulcorato e schiacciato dalle decisioni comunitarie sicché il binomio Parlamento-Governo è condannato a svolgere sempre più di frequente un'attività recettizio-normativa piuttosto che politico-normativa. Il punto dolente è che la progressiva "perdita di confini"⁶⁰ delle decisioni di bilancio e la progressiva cessione di sovranità in questo ambito da parte del circuito Parlamento/Governo in favore delle istituzioni comunitarie è avvenuto in Europa in modo tacito e senza avere concordato con dibattiti pubblici o dottrinali quale dovesse essere il punto di arrivo di queste politiche di convergenza. Se il punto di arrivo è rappresentato dalla realizzazione di un'Europa federale⁶¹, il mancato consolidamento delle

⁵⁴ M. LUCIANI, *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, ora anche in *Diritto e società*, n 2, 2008, p. 145 e ss.

⁵⁵ Per un'analisi più dettagliata sotto il profilo costituzionale della lettera, si rinvia a M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, 58° Convegno di studi amministrativi, "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, 20-22 settembre 2012, p. 18 paper.

⁵⁶ Per dare conto dei tempi stringati con cui si è approvata la riforma costituzionale, si riportano le tappe che ha seguito il procedimento di revisione costituzionale in prima lettura: l'esame in Commissione alla Camera dei Deputati è iniziato il 5 ottobre 2011 e si è concluso il 10 novembre; la discussione in Assemblea è iniziata il 23 novembre e si è conclusa dopo soli 7 giorni e il 15 novembre è stato approvato il testo unificato deliberato in prima approvazione. Al Senato l'esame in Commissione è iniziato il 7 dicembre 2011 e si è concluso il 14 dicembre 2011; i senatori hanno approvato in prima lettura il 15 dicembre 2011 il testo già approvato dalla Camera senza apportare modifiche. La seconda lettura del progetto di revisione costituzionale è avvenuta precisamente tre mesi dopo la prima, rispettando i tempi minimi previsti dall'art. 138 Cost. e il 20 aprile la legge di revisione costituzionale è entrata promulgata.

⁵⁷ Sull'effettiva urgenza si esprime lo stesso relatore del progetto, il Sen. Azzollini, nella seduta antimeridiana del 15 dicembre al Senato.

⁵⁸ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, pubblicata in GU n. 95 del 23-4-2012.

⁵⁹ C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, p. 194 e ss.

⁶⁰ E' il termine efficacemente utilizzato da G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, p. 43.

⁶¹ R. BIFULCO, Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio, cit., 1, 7.

istituzioni democratiche potrebbe compromettere tale finalità⁶². Nel frattempo sul versante interno è mancato un ripensamento del ruolo e dei rapporti tra Parlamento e Governo in merito alle decisioni di bilancio⁶³ da tempo inserito in un sistema a rete⁶⁴, ma la compatibilità tra la nostra forma di governo parlamentare e le nuove regole comunitarie non sono state ancora del tutto chiarite nemmeno dopo l'ennesima cessione di sovranità in materia di difesa della moneta e della stabilità dei prezzi.

Per meglio dire, esistono due attività di indirizzo politico, quella aderente ai principi dello Stato democratico sociale previsti in Costituzione e quella che è effettivamente esercitata sulla base dei Trattati comunitari, più concentrata sulle finalità della concorrenza e della stabilità monetaria e finanziaria⁶⁵. Con l'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione la questione si pone in termini diversi: è sul piano interno che si devono comporre i conflitti tra logica del vincolo di bilancio e tutela dei diritti, in particolare di quelli a prestazione. Contemperare l'esigenza di rigore economico con la garanzia dei diritti, bilanciamento che non era precedentemente contemplato in Costituzione, significa incidere sulla nostra forma di Stato sociale, intesa come una particolare forma di organizzazione dello Stato «chiamata a conseguire una maggiore solidarietà fra i vari gruppi che compongono la società» e che è tenuta a intervenire attivamente a favore dei gruppi o delle classi più deboli⁶⁶, ponendo perciò a fondamento della Costituzione l'eguaglianza sostanziale. Ciò è ora messo in discussione proprio dall'adesione del nostro Paese alle modifiche dei Trattati comunitari ed «è evidente che gli obiettivi comunitari non coincidono con quelli disposti dalla nostra Costituzione, in particolare con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, con la conseguenza che invece di essere l'ordinamento comunitario a conformarsi ai principi proclamati nella nostra Costituzione come fondamentali, è l'ordinamento costituzionale italiano a modellarsi su quello comunitario cominciando a ragionare essenzialmente in termini di eguaglianza formale e di diritto di non discriminazione»⁶⁷.

L'indirizzo politico che vede anche storicamente il suo punto di massima espressione nelle decisioni di politica economica e nell'elaborazione del bilancio, come si deduce proprio dal comma 1, dell'art. 81, che prevede sia il Governo a presentare la legge di bilancio e il Parlamento a votarla⁶⁸, è dunque svuotato non solo nel contenuto, ma anche nella forma poiché l'approvazione assume ormai i toni di una ratifica dei vincoli comunitari e delle decisioni prese nei Consigli europei che si susseguono a intervalli sempre più ravvicinati.

Un ulteriore problema di compatibilità si presenta tra la revisione costituzionale e la Carta nel suo insieme. Anche nel rapporto tra economia e diritto, la Costituzione ha voluto lasciare uno spazio ampio alla contrattazione delle forze politiche e alla determinazione dell'indirizzo politico, cosicché le maglie costituzionali si sono rivelate elastiche a tal punto da poter governare la pluralità delle situazioni più complesse⁶⁹. Il modello economico imposto dall'Unione è invece più rigido e

⁶² Almeno secondo gran parte della dottrina sussiste uno stretto rapporto tra federalismo e democrazia cfr. C. RIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, Il Mulino, 2002, 272; DANIEL J ELAZAR, *Idee e forme della democrazia*, Milano, edizioni di Comunità, 1995, 90.

⁶³ Così G. RIVOSECCI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 44.

⁶⁴ *Ivi*, p. 47.

⁶⁵ *Ivi*, pp. 188-189.

⁶⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 62.

⁶⁷ F. SALMONI, *Legalità (costituzionale) e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, p. 127.

⁶⁸ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 10 gennaio 2012.

⁶⁹ Sul punto si è espressa efficacemente F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata alla prova della crisi*, relazione al convegno "La costituzione alla prova della crisi, Roma 26/27 aprile 2012, atti in corso di pubblicazione, Napoli, Jovene 2012, p. 6 *paper*: «Lo Stato sociale nella sua stessa struttura richiede, infatti, una disciplina delle attività economiche, sia private che pubbliche, estremamente articolata e complessa. Si tratta di una struttura non fissa, ma che al contrario si adegua alle trasformazioni sociali, politiche ed economiche che vengono via via determinandosi e che coinvolgono l'evoluzione stessa della forma di Stato, come già detto. In particolare la struttura economica, nell'idea dei Costituenti, proprio perché funzionale alla crescita democratica della struttura sociale, appare ampiamente informata a strumenti di

meno adatto a fronteggiare efficacemente gli effetti della crisi, poiché è stato strutturato solo per garantire il controllo dell'«uniformità del modello di costituzione economica di cui è portatore»⁷⁰. Un ulteriore problema è rappresentato dal fatto che la revisione costituzionale altera la struttura più profonda della nostra Costituzione, congegnata in modo da tenere insieme in modo unitario le scelte economiche, i diritti e i poteri. Non vi è una vera e propria separazione tra Stato e mercato e le stesse norme economiche trovano un limite proprio nei valori sociali. Il modello adottato dall'Unione europea è invece mutuato dall'esperienza tedesca, dove esiste un nucleo costituzionale autonomo dedicato alla materia economica, la *Wirtschaftsverfassung*⁷¹, che non conosce l'imperativo stringente di modulare le scelte economiche con l'utilità e la dignità sociale. In altri termini, la particolare struttura della nostra Costituzione incide profondamente sul modo di leggere le disposizioni economiche⁷². Queste ultime non sono separate nettamente dalle altre norme perché contengono sempre un riferimento alla protezione sociale e all'utilità sociale, considerate a tutti gli effetti finalità in linea con il dettato costituzionale in materia di rapporti economici.

A dire il vero, l'inserimento in Costituzione del vincolo di bilancio finisce per tratteggiare un modello in cui si definisce e si disciplina non tanto una Costituzione economica, quanto una costituzione finanziaria, che attiene alle sole procedure di bilancio e al potere di spesa⁷³.

Anche dal punto di vista pratico, si solleva qualche legittimo dubbio che al mero inserimento in Costituzione corrisponda poi un'efficacia effettiva sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio; i dubbi sono legati al fatto che la rigidità della regola possa rivelarsi addirittura controproducente perché limiterebbe in modo eccessivo il margine di manovra delle maggioranze politiche e perché impedirebbe investimenti pubblici necessari alla crescita del Paese⁷⁴.

Quel che emerge nella revisione costituzionale è che essa non ha operato al fine di mantenere sotto controllo i conti pubblici, perché strumenti comunitari e nazionali erano già stati messi a punto a questo scopo. Da questo punto di vista, l'adozione di misure preventive e concertate tra Stati membri e Unione, già adottate nell'ambito del semestre europeo, possono soddisfare efficacemente le esigenze di vigilanza dell'Unione sui bilanci statali. Non è stato dunque questo il motivo della revisione costituzionale, né si può ritenere che quest'ultima sia neutra e inoffensiva⁷⁵. Agire attraverso una fonte costituzionale negli Stati membri permette al *fiscal compact* di superare la natura di fonte internazionale e di tramutarsi in una fonte di diritto interno che comporta una maggiore efficacia e precettività delle norme, oltre che attivare il controllo di costituzionalità in

democrazia economica, evidenti soprattutto nel nesso fra partecipazione democratica ed elevazione sociale dei lavoratori, affidate *in primis* alle norme costituzionali sul lavoro».

⁷⁰ G. MAESTRO BUELGA, La crisi dell'integrazione economica e costituzionale, in AA. VV., Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona, Torino, Giappichelli, 2010, p. 30 e ss.

⁷¹ Per l'analisi del valore della Costituzione economica in Germania si veda G. U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, Treccani, 2001, p. 6.

⁷² Sul punto, per tutti, si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 197 e ss. L'A. riconosce un legame implicito e profondo tra art. 41 e art. 3, comma 2, della Cost. che dimostra il legame profondo tra economia e diritti, in particolare i diritti sociali. Sempre sul tema del legame tra l'art. 41 Cost., la dignità umana e i diritti, soprattutto in tempo di crisi, si vedano C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, su www.apertacontrada.it, pp. 1 ss. e F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata alla prova della crisi*, cit., p. 6.

⁷³ Così G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, spec. Nota 5 p. 362.

⁷⁴ I motivi della contrarietà al pareggio di bilancio sono più chiaramente elencati da M. LUCIANI, *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, *L'unità*, 29 ottobre 2011. In verità, la legge di revisione costituzionale è meno rigida e irragionevole di quanto ci si aspettasse e lascia qualche margine di flessibilità all'apprezzamento e alle decisioni del Parlamento e del Governo sulle eventuali misure correttive del bilancio nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Le due condizioni, a parere di scrive, si possono verificare anche alternativamente non essendo necessario che si verifichino contemporaneamente per potersi discostare dal pareggio stesso.

⁷⁵ Dello stesso avviso, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", paper, p. 22 e s.

caso di violazione del pareggio⁷⁶, operando così mediante un controllo di tipo giurisdizionale e non politico che garantisca il rispetto del *Fiscal compact* e del patto di stabilità più di quanto non sia riuscita a imporre la Corte di Giustizia⁷⁷.

Peraltro, affiancare al *Fiscal compact* che ha natura di fonte internazionale anche fonte di diritto interno che ne riproducono le norme riguardanti il vincolo di bilancio da una parte garantisce una maggiore efficacia e precettività negli ordinamenti interni, dall'altra conferma, come ritiene parte della dottrina⁷⁸, la tesi secondo la quale la Costituzione europea si sta costruendo con fonti di natura composita che del resto rispecchiano in pieno il modo procedere dell'Unione, basato sulla concretezza e non su procedimenti certi, contraddistinto da un cammino tortuoso e ancora incerto.

Da un punto di vista meramente giuridico-formale, ci si domanda, però, quanto fosse necessaria una revisione costituzionale, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana che all'art. 117, comma 1, prescrive il rispetto dei vincoli internazionali e comunitari e se questa non possa essere considerata pleonastica⁷⁹. Dal Trattato di Maastricht in poi e dal Patto di stabilità, gli obblighi per un controllo stretto sul pareggio di bilancio degli Stati membri erano già stati fissati, gli Stati con la riforma possono semplicemente modulare l'*iter* per raggiungere un pareggio tendenziale di bilancio.

Il punto è che le riforme costituzionali negli Stati membri si sono rese necessarie soprattutto sotto il profilo politico, non solo come segnale per i mercati, ma anche come strumento di rassicurazione per l'elettorato dei Paesi più forti (soprattutto quello tedesco) che deve contribuire

⁷⁶ Come sostiene anche V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, cit., p.7.

⁷⁷ Com'è noto, con sentenza 13 luglio 2004 in causa C-27/04, la Corte di giustizia si è pronunciata in seduta plenaria in merito al ricorso avanzato dalla Commissione sulla situazione del disavanzo pubblico di Francia e Germania.

La Commissione contestava il superamento della soglia massima del 3% del rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (PIL), ai sensi dell'art. 104, par. 6, CE e sulla base dei dati desumibili dal Protocollo n. 20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi (allegato al Trattato CE nel 1992). Fino allora era stata avviata una simile procedura solo contro il Portogallo (nel novembre 2002). Le raccomandazioni del Consiglio del 3 giugno e del 21 gennaio 2003 rivolgevano a Francia e Germania un monito circa l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo e raccomandavano loro di rimediare a tale situazione. A seguito del mancato ottemperamento da parte dei due Stati, la Commissione suggeriva al Consiglio l'adozione di quattro decisioni: quelle del 21 ottobre e del 18 novembre 2003 consigliava di intimare formalmente ex par. 9 dell'art. 104 ai governi francese e tedesco di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo al più tardi nel 2005 nonché di realizzare nel 2004 un miglioramento annuale del saldo corretto per il ciclo rispettivamente dell'1% e dello 0,8% del PIL. Poiché i due paesi in questo modo si sottraevano sine die al procedimento dell'art. 104 CE, potenzialmente in grado di sfociare nella comminazione di sanzioni economiche, la Commissione il 27 gennaio 2004 ricorreva alla Corte di giustizia per l'annullamento 1) delle decisioni del Consiglio di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione ex art. 104, parr. 8 e 9, CE, e 2) delle "conclusioni" del Consiglio in quanto comportanti la sospensione della procedura, il ricorso a un provvedimento non previsto dal diritto comunitario e la modifica de facto delle decisioni del 3 giugno e del 21 gennaio 2003.

La Corte di Giustizia ha dichiarato irricevibile il ricorso della Commissione nella parte in cui chiedeva l'annullamento delle decisioni del Consiglio che non adottavano le raccomandazioni della Commissione per il fatto che la mancata adozione non si configura come un atto impugnabile; ha però accolto - e di conseguenza annullato - le Conclusioni del Consiglio per procedura indebita, ma senza nulla aggiungere in merito alla sottomissione dei due Paesi a procedimenti disciplinari per violazione del Patto di stabilità. Anzi, la Corte ha colto l'occasione per riaffermare il potere discrezionale del Consiglio (e di conseguenza la scarsa efficacia dei poteri giurisdizionali a essa assegnati). La sentenza perciò conferma l'inapplicabilità del Patto di stabilità e la debolezza del controllo da parte della Corte di Giustizia (che tra l'altro è un controllo di ultima istanza rispetto alle decisioni di natura politica di consiglio e commissione).

Sulla sentenza si veda G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 418-428.

⁷⁸ Sostiene da tempo l'esistenza di un «composite constitutional order of Europe» L. BESSELINK, op. cit., p. 7. Anche secondo N. LUPO, questa stratificazione di diverse fonti può rappresentare una conferma della tesi che afferma la natura composita della Costituzione europea, ID. *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 3

⁷⁹ In questo senso si concorda con la tesi di G. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, Relazione svolta al convegno sul tema "Costituzione e 'pareggio' di bilancio" organizzato, il 18 maggio 2012, ora anche in www.astrid.it, p. 3, seppure con le precisazioni appena esposte, ossia tenendo conto dell'effetto anche giuridico della imposizione del vincolo in Costituzione, ma arrivando alla conclusione che ben altre sono state le motivazioni preponderanti che hanno portato alla revisione costituzionale. Diversa invece è su questo punto la posizione di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 22 e s.

al risanamento dei Paesi più deboli dell'area euro⁸⁰. Secondo attenta dottrina, sono soprattutto le motivazioni politiche interne ad aver accelerato la riforma costituzionale⁸¹, poiché attraverso l'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio la classe politica nazionale si assume direttamente l'onere del rispetto del vincolo che non può più imputare al solo ordinamento europeo.

Secondo altri, inoltre, la costituzionalizzazione potrebbe assurgere l'equilibrio di bilancio a vincolo percepito dalle comunità politiche nazionali "come fatto proprio e condiviso"⁸².

Tuttavia la tesi non è convincente sotto il profilo giuridico: se le riforme costituzionali dovessero esser intraprese al solo scopo di creare una coscienza critica e politica se ne svaluterebbe la portata e l'importanza. Più convincente è la tesi secondo la quale la costituzionalizzazione di questo vincolo da parte degli Stati membri, consente ora, almeno potenzialmente, l'attivazione di una molteplicità di soggetti, anche statali che ne controllano il rispetto⁸³, anche se ciò significa ammettere la debolezza intrinseca delle istituzioni comunitarie, che finora non sono riuscite né a garantire un livello adeguato di rispetto delle procedure d'infrazione, né a comminare sanzioni in presenza di violazioni del Patto di stabilità.

Si enuncia in questa sede qualche perplessità in ordine alla questione dei controlli nazionali, che erano già previsti in Costituzione anche prima della modifica dell'art. 81 Cost. e la riforma nulla aggiunge alle loro competenze. Semmai il nuovo art. 81 Cost., introducendo un nuovo organo di controllo, il *fiscal council*, pone un problema di compatibilità e di ambiti di competenza tra quest'ultimo e gli organi già esistenti e con competenze costituzionalmente previste⁸⁴.

5. I controlli preventivi sul rispetto dell'art. 81 Cost. Il rinvio presidenziale e il controllo della Corte dei conti.

A dimostrazione del fatto che l'equilibrio di bilancio non è mai stato ritenuto dai costituenti un semplice proclama o un problema superfluo, la Costituzione prevede una serie di controlli preventivi e successivi sul rispetto delle coperture di spesa e sulla gestione dei conti pubblici.

I controlli preventivi spettano al Presidente della Repubblica e alla Corte dei Conti anche se quest'ultima ha subito una forte menomazione delle proprie competenze quando sono stati sottratti al controllo preventivo i decreti legge e i decreti legislativi (legge n. 400 del 1988). Tale organo contabile potrebbe in effetti ricavarsi uno spazio ancor più ampio in tempi di particolare attenzione all'uso delle risorse pubbliche⁸⁵ ed è strano che invece nelle riforma finora avvenute né l'Unione europea ha puntato particolarmente sull'estensione dei poteri della Corte dei conti, né gli Stati nelle rispettive riforme hanno previsto un ruolo portante per gli organi equivalenti alla Corte dei conti⁸⁶.

⁸⁰ Così G. TOSATO, *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ N. LUPO, *op. ult. cit.*, 7.

⁸² *Ibidem*

⁸³ *Ibidem*

⁸⁴ Sebbene come vedremo in seguito il "fiscal council" dovrebbe rivestire un ruolo di natura tecnica, non ascrivibile a una vera e propria funzione di controllo ma di redazione del bilancio, fornendo studi di previsione macroeconomiche, ma non è escluso a priori che possa anche essere chiamato a verificare il perseguimento del pareggio, nonché la sostenibilità nel tempo di talune tipologie di spesa, in particolare quella pensionistica e sanitaria, così D. CABRAS, *Il Fiscal Council e l'organo indipendente di cui all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012*, Convegno «Costituzione e "pareggio" di bilancio», Roma, 18 maggio 2012, in corso di pubblicazione in *Il Filangeri*, 2012.

⁸⁵ Sulla necessità di rafforzare il controllo preventivo si veda A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso Italiano*, Relazione al Convegno *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 e 15 settembre 2012, ora in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* in www.gruppodipisa.it, p. 6, che ricorda che «le regole di finanza pubblica richiedono che la loro inosservanza non tanto sia sanzionata quanto piuttosto sia impedita».

⁸⁶ Come lamenta anche V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, cit., p. 7 «El Tribunal de Cuentas es el "gran ausente" de la reforma de las normas de estabilidad». Diverso è il caso francese, dove la Cour de comptes ricopre un ruolo centrale anche se solo consultivo, disciplinato dall'art. 47-1 della Costituzione della V Repubblica; del resto il controllo preventivo è già efficacemente operato dal Conseil constitutionnel sulle leggi organiche di finanza (LOLF) e di finanziamento della sicurezza sociale (LOLFSS).

Il rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica *ex art. 74 Cost.* è spesso stato operato proprio in richiamo ai vincoli di copertura finanziaria⁸⁷ e tale attività ha portato le Camere a riapprovare tenendo conto delle osservazioni del Capo dello Stato. E' vero che il rinvio *ex art. 81 Cost.* ha oggi una valenza diversa rispetto al passato proprio a causa delle trasformazioni che si sono succedute a livello sovranazionale, sicché il controllo da parte del Presidente si esegue solo un segmento dell'intera attività di programmazione economica e si equilibra di bilancio. Tuttavia, la stessa Presidenza della Repubblica sin dai tempi del Presidente Ciampi ha adeguato i suoi uffici proprio perché il controllo sui provvedimenti aventi natura finanziaria fosse il più approfondito e adeguato possibile⁸⁸.

Il rinvio unisce una forma di controllo a un'attività di «moral suasion» e ha spesso dato i suoi frutti senza che fosse necessario pensare a una riapprovazione a maggioranza qualificata da parte del Parlamento. Alcuni disegni di legge costituzionali di riforma dell'art. 81 Cost. prevedevano infatti, anche facendo tesoro dei risultati raggiunti nei dibattiti intervenuti durante la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione Bozzi") costituita nella IX legislatura, una maggioranza qualificata per il rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica del progetto di legge che presumibilmente si pone in contrasto con l'equilibrio di bilancio⁸⁹. In tal modo, infatti, si inciderebbe sulla forma di governo rafforzando il ruolo del Presidente della Repubblica attribuendogli poteri d'indirizzo politico che uniti a una cronica debolezza del Parlamento porterebbe inevitabilmente a virare verso una forma di governo presidenziale o semipresidenziale⁹⁰.

La Corte dei Conti, com'è noto, è legittimata, nell'esercizio di una serie di competenze, a proporre una questione incidentale di costituzionalità per verificare il rispetto delle leggi ai

⁸⁷ Sul rinvio presidenziale, considerata la sterminata bibliografia si menziona per tutti F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1955.

S. GALEOTTI, «Il rinvio presidenziale di una legge (articolo 74 della Costituzione)», in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, I, p. 48 ss. Sottolinea l'inesistenza di obblighi particolari, per le Camere, al di là della doverosa deferenza verso il Capo dello Stato CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione della legge*, 1955, pp. 43-103.

Sul tema, da ultimo, G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, Roma, Aracne, 2011, p. 127 e ss. e I. Pellizzone, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 285, che illustra ampiamente la prassi del rinvio dimostrando come a tutt'oggi l'art. 81 Cost resti il parametro preponderante.

⁸⁸ Sul controllo degli atti di natura finanziaria si sofferma C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002, spec. pp. 203-206.

⁸⁹ Nella proposta di legge n. 4646 d'iniziativa dei deputati Bersani e altri. All'art. 3 il progetto inseriva un art. 82-ter che recitava: «Qualora il Presidente della Repubblica rinvii alle Camere una legge per violazione delle disposizioni dell'articolo 81 o del presente titolo, la legge può essere nuovamente approvata soltanto con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.». La maggioranza dei tre quinti era prevista poiché identica a quella richiesta per l'approvazione della legge rinforzata di bilancio.

Una critica a tale proposta e alle maggioranze qualificate per rinviare le leggi alle Camere era già stata sollevata da G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, www.associazionedeicosituzionalisti.it, n. 4, 2011, p. 5.

La questione della nuova approvazione da parte delle Camere a maggioranza qualificata come strumento per superare il veto presidenziale, dopo essere stata timidamente abordata in Assemblea costituente, (Seduta antimeridiana del 14 ottobre, pomeridiana del 22 ottobre e antimeridiana del 23 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, IV, pp. 3476 e ss.) si propone nuovamente nel dibattito in seno alla Commissione Bozzi nella IX Legislatura. All'art. 74 del progetto, infatti, s'introduceva la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere del progetto nel caso in cui la legge sia stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81 Cost.

⁹⁰ In dottrina, tale pericolo era già stato evidenziato da F. CUOCOLO, *Il rinvio*, cit., pp. 64-72 riconducevano la riapprovazione a maggioranza al sistema presidenziale statunitense che parla di veto qualificato.

Mortati, considerando il rinvio presidenziale alla stregua di un intervento del Capo dello Stato nella funzione legislativa e soprattutto di un atto d'indirizzo politico del Presidente della Repubblica si pone indirettamente contro il rinvio a maggioranza qualificata, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Tomo II, IX edizione, 1976, Padova, Cedam, pp. 754-755.

parametri dell'art. 81 Cost.⁹¹. Questo controllo preventivo è al momento poco efficiente sia perché si può effettuare solo quando la Corte dei conti opera in qualità di giudice che svolge attività giurisdizionale, sia perché questo controllo sconta la difficoltà di sollevare la questione in via incidentale delle leggi di spesa nell'ambito di un processo.

Proprio recentemente la Corte dei Conti ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio di parificazione del bilancio in un procedimento di controllo relativo a un Comune⁹².

Il giudice costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione⁹³, sebbene il giudizio di parificazione rientri tra quelli per i quali la Corte può accedere alla Corte in via incidentale, perché nel caso specifico, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost., essa non poteva ricoprire il ruolo del giudice *a quo*. La Corte costituzionale, infatti, ha ribadito che per consolidata giurisprudenza ha ammesso la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'esercizio della sua funzione di controllo, in due ambiti specifici.

Il primo ambito è quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni a Statuto speciale⁹⁴, riguardo al quale la Corte ha affermato che tale giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, limitando la legittimazione alla proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento l'art. 81 Cost.

Il secondo ambito è quello del controllo preventivo di legittimità⁹⁵, in ordine al quale il giudice

⁹¹ La possibilità di impugnare una legge da parte della Corte dei conti in qualità di giudice *a quo* è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. nn. 226 del 1976 per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità; più nel dettaglio, nella sent. n. 384 del 1991 il giudice costituzionale ha riconosciuto la facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale per violazione della copertura di spesa ex art. 81 comma 4 Cost e nella sent. n. 244 del 1995 per ciò che attiene al giudizio annuale del rendiconto generale dello Stato.

⁹² Ordinanza del 1° giugno 2009, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2010.

⁹³ Sent. n. 37 del 2011 si veda sul punto A. ODDI, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 519 e ss.

⁹⁴ *Ex plurimis* sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995 che la stessa Corte cita nella sentenza in questione. Ma già le sentenze nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 e 143 del 1968 avevano affermato la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (così dei rendiconti regionali come del rendiconto generale dello Stato). Nella sent. n. 226 del 1976 la Corte costituzionale ricorda che «anche se il procedimento svolgessesi davanti alla Sezione di controllo della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti a essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, che si svolgono nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato»

⁹⁵ Come già esplicitato nelle sentt. n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976. Nella sent. n. 384 del 1991 al Punto 2 del Considerato in diritto così si esprime la Consulta sulla legittimazione della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di controllo, a promuovere il sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'osservanza dell'art. 81 della Costituzione: «Tale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di "magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)" e la sua natura di "unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale". Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne "la conformità (..) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (..) preordinato a tutela del diritto oggettivo"». Aggiunge poi la Corte sempre nello stesso punto della sentenza che tale legittimazione «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte», come aveva già affermato nella sent. n. 226 del 1976. In altri termini,

costituzionale ha rilevato che la funzione svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti. La legittimazione dell'organo come giudice *a quo* è stata altresì giustificata anche in ragione dell'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente giungerebbero alla Corte costituzionale per altra via. Si tratta perciò, sotto molti profili, di un controllo ancora di natura residuale e numericamente contenuto. Affinché l'apporto della Corte dei conti possa essere incrementato, sarebbe auspicabile una riforma costituzionale che rafforzasse il ruolo della Corte dei conti e che introducesse la legittimazione a ricorrere in via diretta contro leggi incidenti sugli equilibri finanziari, com'è stato più volte proposto sin dai tempi della Commissione Bozzi⁹⁶.

6. Il controllo *ex post* della Corte costituzionale sui vincoli di bilancio

I controlli effettuati dalla Corte costituzionale nell'ambito delle proprie competenze si stanno rilevando puntuali e di grande efficacia anche a Costituzione invariata⁹⁷. L'effetto della crisi ha incrementato il ricorso al controllo di costituzionalità per violazione dei vincoli di bilancio anche in relazione al fatto che in un momento di scarsità di risorse pubbliche la loro equa allocazione è questione di primaria importanza. Non potendo lo Stato e le Regioni disporre di una sede politica di concertazione e di mediazione dei conflitti in merito all'uso delle risorse, quale avrebbe potuto essere la Camera delle Regioni, l'unica forma di risoluzione delle controversie, anche in tema di vincoli di bilancio costituzionalmente previsti, resta quella di tipo giurisdizionale dinanzi alla Corte costituzionale. Il numero più alto di sentenze della Corte in materia di bilancio si sono avute proprio nel 2012, e l'aumento progressivo è iniziato nel 2007 proprio in concomitanza con lo sviluppo della crisi economica.

La Corte in questi ultimi anni ha fatto appello alla sua giurisprudenza costante, soprattutto per quanto riguarda il principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 comma 4⁹⁸, ma ampliando gli orizzonti ha precisato che il rispetto del vincolo vale anche nei confronti dei bilanci delle Regioni. Ha, inoltre, precisato che non è conforme a Costituzione la prassi consolidata di realizzare il pareggio in sede preventiva mediante la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente⁹⁹. Per essere più chiari, la Corte ha sottolineato con particolare incisività che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né irrazionale e che l'equilibrio può essere soddisfatto soltanto considerando le risorse attualmente esistenti, non potendosi utilizzare a copertura voci di bilancio non ancora giuridicamente esistenti e accertate. Ha quindi considerato essenziale la presentazione di bilanci sostanziali e non puramente formali, come

l'interpretazione della Consulta ha esteso l'intervento della Corte dei conti, in verità già dalla sent. n. sent. n. 406 del 1989 proprio perché si tratta di uno di quei casi in cui l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale, per quanto riguarda i profili attinenti la conformità all'art. 81 Cost. È certamente poco agevole e pertanto questi stessi meccanismi di accesso devono essere arricchiti. Per questo il giudice costituzionale aggiunge: «La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie».

⁹⁶ La proposta è ripresa e argomentata da A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *ww.aic.it*, n. 4, 2011. Anche G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, cit., 5, rivendica un ruolo più centrale per la Corte di conti anche nell'ambito del nuovo art. 81 Cost. e l'A. sembra anche valutare favorevolmente sia la proposta che vede la Corte dei conti chiamata a sollevare la q.l.c. tutte le volte che una legge dello Stato o delle Regioni violi le norme dei nuovi articoli costituzionali in materia di finanza entro trenta giorni dalla loro pubblicazione, sia in subordine, la facoltà della Corte dei conti di impugnare entro tre mesi davanti alla Corte costituzionale le leggi di bilancio, di entrata e di spesa segnalate da un quinto delle Camere perché in violazione dell'equilibrio di bilancio previsto in Costituzione.

⁹⁷ Ne mette in risalto i punti deboli invece G. SCACCIA, *La giustiziabilità delle regole di bilancio*, Relazione svolta al convegno sul tema "Costituzione e 'pareggio' di bilancio" organizzato, il 18 maggio 2012, dall'ARSAE e dai Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli, in corso di pubblicazione su *Il Filangieri*. Quaderno 2011, Napoli, Jovene, 2012, ora in *Rivista AIC*, *www. associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3, 2012, pp. 4-7.

⁹⁸ Per un'accurata disamina delle sentenze della Corte rispetto al parametro dell'art. 81 Cost. si veda D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 16, 2012.

⁹⁹ Soprattutto nella sent. n. 70/2012.

ha specificato anche nella sent. n. 192 del 2012, nella quale ha ritenuto violasse l'obbligo di copertura finanziaria il bilancio regionale che non quantificasse le economie realizzate negli esercizi precedenti e la loro mancata presentazione negli allegati di bilancio. Ha, inoltre, più volte sindacato l'effettivo rispetto della "golden rule" sancita dall'art. 119 ultimo comma¹⁰⁰, richiedendo in merito alla copertura finanziaria operata con strumenti finanziari e utilizzata sia dalle amministrazioni dello Stato, sia dalle Regioni, la presentazione di presidi informativi obbligatori affinché gli strumenti finanziari potesse essere valutati nella loro effettività e non solo come elementi aleatori del bilancio preventivo.

Al fine di valutare la conformità a Costituzione di un numero sempre maggiore di fattispecie, la Corte ha interpretato l'art. 81, comma 4 come una norma "espansiva" poiché è a presidio degli equilibri di finanza pubblica e si sostanzia in una vera e propria clausola generale che permette di colpire tutti gli enunciati normativi che contrastano con la sana gestione finanziaria e contabile¹⁰¹. In altre parole, dunque, la giurisprudenza della Corte costituzionale dei tempi più recenti ha dimostrato che il vincolo di bilancio anche a Costituzione invariata poteva essere considerato un vincolo giuridico e non solo avente natura politica.

Quanto al giudizio in via d'azione su leggi di bilancio e di spesa sempre ex art. 81 Cost., si configurano in realtà come un controllo aggiuntivo che lo Stato può operare nei confronti delle leggi di bilancio e di spesa delle Regioni. E' proprio nel controllo in via principale tuttavia che la Corte svolge un ruolo accurato e riesce a impugnare tutte quelle leggi aventi effetti e riflessi finanziari che altrimenti sfuggirebbero al controllo di costituzionalità, giacché di esse non si fa applicazione in giudizio¹⁰².

7. La legge rinforzata prevista dal nuovo art. 81 Cost. e la modifica degli altri articoli della Costituzione

Qualche breve cenno è d'obbligo in merito alla legge di contabilità pubblica cui fa menzione il nuovo articolo 81 Cost. Si tratta di una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle rispettive Camere alla quale spetta determinare il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese, oltre che la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Il fatto che il dettato costituzionale si limiti a porre semplicemente i contenuti essenziali della legge in questione, lascerebbe intendere che la revisione costituzionale non ha voluto rinunciare a un modello decisionale che privilegia la contrattazione politica sulle scelte di bilancio e che non irrigidisce le regole del pareggio iscrivendole nel testo costituzionale¹⁰³.

Così come allora, il legislatore della revisione ha confermato l'adesione a un modello decisionale aperto che tenta di armonizzare l'equilibrio di bilancio con le più ampie esigenze economico-sociali del Paese. L'irrigidimento è però previsto sul piano formale: in merito all'approvazione della legge a maggioranza qualificata, si sono pronunciate anche le Sezioni Riunite in sede consultiva della Corte dei conti, nel Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047¹⁰⁴, che hanno evidenziato come tale *quorum* non sia del tutto coerente con la natura stessa della materia contabile, che necessita di un certo grado di fluidità e che è chiamata a gestire anche eventuali situazioni di emergenza che si possono presentare nel corso dell'anno. E' davvero inusuale che una riforma che ha fatto della crisi economica la sua ragione di esistenza poi non contempli l'eventualità di sopravvenute esigenze sul piano interno e quindi di aggiustamenti nel corso dell'anno da disciplinare, nel caso sussistano le condizioni di straordinarietà, necessità e

¹⁰⁰ Soprattutto sentt. nn. 52/2010 e 70/2012.

¹⁰¹ Così nella sent. n. 70/2012.

¹⁰² G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., p. 3.

¹⁰³ I Costituenti scelsero «di strutturare la regolamentazione del bilancio essenzialmente come disciplina di un processo decisionale (e non dei suoi contenuti)» così M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 27.

¹⁰⁴ Adunanza del 13 dicembre 2011, documento N. 3/2011/CONS.

urgenza, mediante decretazione d'urgenza¹⁰⁵ e che costringa perciò il legislatore ad approvare ogni modifica alla legge di contabilità con la stessa maggioranza assoluta¹⁰⁶; sembrerebbe essere in linea con questa interpretazione il fatto che anche le modifiche previste dal comma 2 del nuovo art. 81 Cost. richiedano una deliberazione con la stessa maggioranza qualificata¹⁰⁷.

La legge “rinforzata”, di cui all'ultimo comma del nuovo art. 81 Cost.¹⁰⁸, deve rispettare i contenuti obbligatori previsti dalla legge di revisione costituzionale e deve essere approvata entro il 28 febbraio 2013, ma non è chiaro se il termine sia perentorio oppure meramente indicativo. Fanno propendere per la prima interpretazione sia le possibili sanzioni approntate dal *Fiscal compact* in caso di ritardo nell'approvazione del bilancio, sia il fatto che il semestre europeo impone l'approvazione della legge del bilancio entro marzo, sicché il non rispetto del termine di fine febbraio imporrebbe uno slittamento dei contenuti della nuova legge di bilancio all'anno successivo.

Il nuovo art. 81 Cost. rinvia a questa legge l'individuazione dei criteri volti a stabilire un equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito e le condizioni che consentono di ricorrere all'indebitamento e di sfiorare il *deficit*, sulle quali nulla dice il testo costituzionale che rispetto al progetto governativo evita ogni forma di irrigidimento in Costituzione ed evita qualunque prescrizione in merito alle modalità di rientro del debito pubblico¹⁰⁹.

Altri spunti interessanti si deducono dalla portata delle modifiche all'art. 117 Cost., proprio dopo la sistemazione che ne era riuscita a dare la Corte costituzionale. L'armonizzazione dei bilanci, che effettivamente aveva creato tante difficoltà interpretative nella sua accezione di potestà legislativa concorrente, nella riforma si trasforma in potestà legislativa statale.

L'art. 119 Cost., che ha rappresentato una delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V e che ha disciplinato il Patto di stabilità interna, è ora modificato per introdurre il necessario raggiungimento dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali (così come l'art. 2 del progetto lo prevede per le amministrazioni statali)¹¹⁰.

Nei rapporti tra Stato e Regioni s'introduce, inoltre, una formula ambigua (contenuta nell'art. 5, comma 1, lettera g) secondo la quale la legge rinforzata potrà stabilire le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali. Si potrebbe intendere

¹⁰⁵ Ivi, p. 5.

¹⁰⁶ E' dello stesso avviso M. PASSALACQUA, *Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 12.7.2012.

¹⁰⁷ Per chiarezza si riporta qui il testo che modifica l'art. 81, comma 2, Cost: «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».

¹⁰⁸ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 19, la definisce una legge organica a tutti gli effetti, mutuata dall'esperienza francese e spagnola. Si sarebbe così introdotto anche nella Costituzione italiana la categoria delle leggi organiche, che si differenzerebbero dalle leggi rinforzate per il contenuto non puntuale e specifico, come quello delle leggi rinforzate di amnistia e indulto e per la «disciplina stabile e applicabile in tutto il territorio nazionale, nonché caratterizzata, tendenzialmente in tutti i suoi contenuti, dalla generalità e dall'astrattezza». Mentre, però in Francia e Spagna la legge organica è direttamente menzionata in Costituzione, in Italia si dovrebbe ammettere l'esistenza di una nuova fonte senza alcuna esplicita menzione e senza alcun fondamento costituzionale e dunque basata solo su una surrettizia collocazione nel sistema delle fonti. Per questo, pur condividendo una sostanziale similitudine, si preferisce continuare collocare la nuova legge pur peculiare, tra le fonti rinforzate.

¹⁰⁹ Questo ulteriore elemento di flessibilità ha suscitato critiche da parte della dottrina, G.M. SALERNO, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto-il Sole 24 ore*, n. 4, 21 gennaio 2012, p. 8 considera un elemento negativo il fatto che non sia dettata una specifica disciplina per delimitare e guidare, con un vincolo costituzionale che potrebbe anche farsi valere in sede europea, il processo di rientro dal debito pubblico che grava pesantemente sulla presente e futura gestione del bilancio statale; e lamenta quindi il fatto che sia stato posto solo un generico rinvio a regole che saranno successivamente fissate nella legge di contabilità sulle attività di spesa.

¹¹⁰ L'art. 2 del progetto di legge modifica l'art. 97 Cost. aggiungendo l'equilibrio di bilancio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

in senso negativo l'affermazione e ritenere che lo Stato intervenga finanziando economicamente le Regioni in materia di Livelli Essenziali di Prestazione solo nei casi di forte fragilità economica. Dall'interpretazione letterale sembra però si possa desumere una semplice rassicurazione sul fatto che anche durante le fasi di crisi o di ciclo economico avverso lo Stato debba continuare a finanziare almeno i livelli essenziali, soprattutto perché questi ultimi non possono indebitarsi per supplire agli effetti del ciclo economico e allora solo lo Stato può provvedere in tal senso¹¹¹. Semmai il dubbio che si può ingenerare è di altra natura e non necessariamente legato alla riforma in parola, ma più in generale alla condizione di crisi economica: in queste circostanze, infatti, il livello di prestazione potrebbe finire con il coincidere con quello del nucleo essenziale del diritto e dunque garantire solo un livello minimo di tutela. Non essendo mai stata del tutto chiarita dalla Corte costituzionale la portata del nucleo essenziale, il giudice costituzionale potrà valutare solo l'eventuale irragionevolezza del provvedimento per la manifesta contraddittorietà, ma non c'è un vero e proprio parametro di riferimento secondo il quale valutare se e in che misura la tutela del diritto non sia stata garantita. Pertanto anche quando si voglia sostenere che i LEP sono nati per la necessità di combinare il rispetto dei vincoli della finanza pubblica con l'esigenza di superare «squilibri socio-economici territoriali» evidentemente perduranti, oggi il momento della perequazione è indubbiamente destinato a restare in ombra rispetto alla tentazione di compressione al fine di rispettare i vincoli economici¹¹².

Un'ultima osservazione riguarda l'autorità prevista dall'art. 5, comma 1, lettera f)¹¹³ del progetto di riforma. Essa dovrà essere istituita e disciplinata dalla legge rinforzata di cui sopra; si tratta di un'autorità già presente in altri modelli costituzionali dove si presenta come un'entità parlamentare, ma neutrale, dotata di competenze tecniche necessarie per valutare e soppesare le complesse decisioni economiche¹¹⁴.

La previsione di un'autorità di tal foggia è stata più volte prospettata nelle fonti comunitarie. La Direttiva 2011/85/UE e il Regolamento comunitario del 23 novembre 2011 avevano evidenziato la necessità sia di servirsi di Enti indipendenti in grado di elaborare previsioni macroeconomiche imparziali e attendibili (dotate di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri), sia di svolgere analisi indipendenti sull'osservanza dei vincoli di bilancio e anche di elaborare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica¹¹⁵, allo scopo di rafforzare il

¹¹¹ Come ricorda A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit., p. 7, questo meccanismo «spiega la previsione secondo cui la legge da approvare entro febbraio 2013 deve stabilire le modalità con cui lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi degli eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che Regioni ed EE.LL devono rendere alla popolazione. Ma questo concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali non può che avvenire mediante trasferimenti finanziari, con la conseguenza di alterare l'impianto complessivo della finanza regionale e locale, che è invece caratterizzato dalle entrate proprie di tali enti».

¹¹² C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, n. 4, 2011, p.731 e ss. Sulla questione del rapporto tra livelli essenziali e nucleo essenziale del diritto, si veda L. TRUCCO, *livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it, 2012, p. 27 ss. e C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. Campanelli, M. Carducci, V. Tondi della Mura, *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 57 ss.

¹¹³ "L'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

¹¹⁴ Si riporta il parere della Commissione finanze e tesoro del Senato nella seduta del 13 dicembre 2011: "La Commissione infine, pur valutando positivamente l'introduzione di un organismo indipendente di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica, auspica che essa rappresenti il primo passo per la costituzione di una autorità indipendente dei conti pubblici in grado di garantire terzietà e indipendenza al servizio del Parlamento e del Governo, anche con il compito ulteriore di verifica e certificazione dei bilanci di tutta la pubblica amministrazione". Sul *fiscal council* si veda C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *Astrid*, www.astrid-online.it, p. 1 e ss.

¹¹⁵ In particolare si veda l'art. 4, comma 5, della Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 e il Regolamento del

coordinamento e la sorveglianza dei processi di bilancio degli Stati,

La stessa Unione europea ha moltiplicato il numero delle agenzie e delle società a responsabilità limitata che svolgono un ruolo di vigilanza in materia finanziaria. L'*European Systemic Risk Board* (ESRB) è un organismo indipendente promosso dalla BCE e incaricato di vigilare sul sistema finanziario¹¹⁶, altri ne sono stati creati al fine di strutturare un sistema europeo di vigilanza ed è dunque sull'esperienza e sul modello europeo che si tenta di conformare le agenzie di vigilanza e di controllo negli Stati membri. Ciò costituisce un ulteriore indizio della neutralizzazione politica in atto anche a livello comunitario: nel passato si era privilegiata l'armonizzazione istituzionale con gli Stati membri, nel rispetto delle peculiarità nazionali, ma la necessità di decidere rapidamente sotto la spinta della crisi richiede ora decisioni più omogenee tra gli Stati, perché sia più facilmente valutabile la loro efficacia, anche se ciò si ottiene a scapito della valorizzazione e del rispetto delle differenti identità nazionali.

La previsione di questa istituzione è stata egualmente caldeggiata dall'OCSE per operare valutazioni che solo formalmente possono essere considerate di natura tecnico-amministrativa, ma che di fatto rappresentano un altro significativo esempio di proliferazione dei poteri neutri che meglio possono riuscire a imporre le loro valutazioni senza dover rispondere politicamente agli organi rappresentativi nazionali e/o internazionali, superando così il circuito della responsabilità politica.

Non è consolante sapere che esistono in molti altri Paesi istituzioni siffatte e che si possono dividere idealmente in due idealtipi: quelle che dipendono dall'organo esecutivo e quelle che sono hanno una natura parlamentare (peraltro non in Paesi europei: Canada, USA, Corea e Australia; tenuto conto che in Ungheria tale modello ha avuto vita breve) in Europa ben 6 organismi indipendenti sono stati istituiti a partire dal 2009, a conferma della crescente esigenza di verificare "ex post" l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, assicurando trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche e il rispetto delle regole.

La collocazione all'interno del Parlamento e dell'esecutivo lascia ancora più perplessi in merito alla presunta natura di organo tecnico e indipendente¹¹⁷. La Camere possono già ora avvalersi di organi tecnici, degli uffici studi e del valente personale di cui dispongono, senza che sia necessaria l'istituzione del *fiscal council*.

5. Cenni conclusivi

Il momento di crisi non è stato affrontato in Italia con gli strumenti e con le istituzioni più efficaci giacché si è spesso estromesso dalle decisioni l'organo parlamentare proprio in netta controtendenza rispetto alle vicende tedesche. Spesso nelle disorganiche politiche economiche attuate negli ultimi anni si è focalizzata l'attenzione sugli strumenti contabili e sulla riduzione di spesa, sul futuro pareggio di bilancio piuttosto che sugli investimenti, sulla costruzione di infrastrutture e anche sul rilancio della spesa interna al Paese e una maggiore attenzione e tutela ai diritti sociali, tutte politiche volte a fronteggiare e forse a superare la crisi; invece proprio in un momento in cui le politiche liberiste hanno ulteriormente impoverito le fasce più deboli della popolazione si è assistito a una contrazione della spesa assistenziale e della difesa dei diritti sociali,

Parlamento europeo e del Consiglio COM(2011) 821, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che in più parti menziona la necessità di un'autorità indipendente che si occupi di monitorare i bilanci degli Stati membri.

¹¹⁶ E' stato formalmente istituito con Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010. Nello stesso giorno si adottavano altri Regolamenti, che istituivano l'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*, il cui acronimo è EBA), l'Autorità per le assicurazioni e le pensioni aziendali e professionali (*European insurance and Occupational Pensions Authority*, *EIOPA*) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, il cui acronimo è ESMA). Tutte queste autorità, insieme ad altre e all'ESRB costituiscono il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) (si veda sul punto il sito www.esrb.europa.eu)

¹¹⁷ Sul dubbio che si possa istituire un organo indipendente all'interno delle Camere, organo politico per definizione, concorda N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in www.brunoleoni.it, 12 dicembre 2011, p. 4.

politiche che la Corte costituzionale ha spesso assecondato senza ritenerle in contrasto con il dettato costituzionale¹¹⁸.

La crisi andrebbe vista anche come un'occasione per ripensare le scelte politiche di fondo operate dall'Unione, che avrebbero bisogno oggi di fare un salto di qualità per passare dal coordinamento comunitario con valenza esclusivamente "tecnica" a un coordinamento politico sociale¹¹⁹ perché constatata l'inadeguatezza della logica meramente economica dell'Unione è forse utile e fecondo recuperare una vera identità europea che è fatta di *welfare*, di tutela dei diritti e di solidarietà sociale e non solo e non prevalentemente di conti in ordine¹²⁰.

Sulla riforma costituzionale approvata e che entrerà in vigore dal 2014 le perplessità sono tutte concentrate sulla sua capacità di armonizzarsi con l'intero dettato costituzionale. Si deve sottolineare come la nuova disciplina abbia inserito in Costituzione ciò che i Costituenti avevano consapevolmente evitato di includere, ossia politiche di finanza restrittive e politicamente orientate¹²¹. E' vero che non sono previste limitazioni all'entità dell'indebitamento, ma certo nel quadro disegnato dalla revisione costituzionale non sembra vi sia lo spazio per politiche di stampo keynesiano, né per altre politiche espansive.

Inoltre, si è persa l'occasione per indirizzare la riforma verso un rafforzamento delle prerogative del Parlamento nazionale proprio in materia di bilancio, necessario contraltare della perdita di sovranità e al sempre più incisivo intervento europeo.

Mentre la Germania procede in una direzione opposta e la Francia trova vie alternative per recepire il *Fiscal compact*, l'Italia sembra non rendersi conto dell'ampiezza del *vulnus* rappresentativo.

Rispetto alla possibile individuazione quantomeno di un metodo da applicare nei momenti di crisi, vorrei chiudere con un pensiero del giurista Tullio Ascarelli, che s'inserisce perfettamente nel contesto delle giornate italo-brasiliane-spagnole, poiché è contenuto in una recensione che egli scrisse a un articolo di un suo collega spagnolo F. De Castro y Bravo, intitolato *Crisi de la sociedad anonima?*¹²². Tale recensione è pubblicata nel volume *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione* che l'Autore italiano aveva dedicato ai Professori dell'Università di san Paolo del Brasile, i quali lo avevano accolto per un lungo soggiorno; Ascarelli così si esprime: «nell'attuale crisi di valori il mondo chiede ai giuristi piuttosto idee nuove che sottili interpretazioni» e invitava a «riesaminare i concetti fondamentali per uscire da(l) disordine...».

¹¹⁸ M. BENVENUTI, v. *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, 2012, Torino, Utet, p. 219 e ss. L'A. non ritiene vi sia una vera e propria politica restrittiva in materia di diritti sociali da parte della Corte, la quale semplicemente si limita a vagliare l'eventuale non conformità delle politiche adottate dal legislatore alla Costituzione, senza quindi mostrare una giurisprudenza coerente o finalizzata.

¹¹⁹ Così G. BUCCI, *L'Unione europea tra tecnocrazia e "modello sociale"*, in AA. VV., *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, a cura di G. RIVOSECCHI, M.L. ZUPPETTA, Bari, Cacucci Editore, pp. 172-196.

¹²⁰ Sul fallimento di un'Unione meramente monetaria cfr. G. MAESTRO BUELGA, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA. VV., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 33, il quale pone l'accento non solo sulla mancanza di unità politico-istituzionale all'interno dell'Unione, ma anche sulla conseguente «frammentazione» dell'intervento europeo in materia economica, che dunque non è efficace nemmeno su questo fronte, come l'attuale crisi dimostra. Manca, cioè, secondo l'A., una politica economica comune, dotata di «poteri di intervento».

Sulla speranza che si costruisca un'Europa basata anche sul *welfare* e sui diritti si esprime in una intervista anche il Premio Nobel per l'economia Amartya Sen, "*L'euro non può essere il vostro solo collante*", pubblicata dal quotidiano *Il Riformista* il 21 giugno 2011.

¹²¹ Così A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento- Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit., p. 4.

¹²² T. ASCARELLI, *Crisi della società anonima*, recensione a F. De Castro y Bravo, *Crisi de la sociedad anonima?*, in *Revista de estudios políticos*, vol. XXIX in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 329.