

# Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini\*

## Sommario

1.- *Bilancio, forma di governo, forma di Stato, tipo di Stato.* 1.1.- *Bilancio e forma di governo.* 1.2.- *Bilancio e forma di Stato.* 1.3.- *Bilancio e tipo di Stato.* 2.- *La riforma costituzionale del 2012.* 2.1.- *Una riforma costituzionale “dovuta”?* 2.2.- *Una riforma costituzionale “irrilevante”?* 2.3.- *Metodi interpretativi e revisione costituzionale.* 2.4.- *Interpretazione della l. cost. n. 1 del 2012 e principi intangibili della Costituzione.* 2.5.- *I tratti fondamentali della l. cost. n. 1 del 2012.*

## 1.- *Bilancio, forma di governo, forma di Stato, tipo di Stato.*

Nella storia del costituzionalismo la questione del bilancio ha occupato per molteplici ragioni e per molteplici profili una posizione di centralità. Numerosi dei più complessi nodi problematici del dibattito politico e della discussione scientifica si sono stretti e tuttora si stringono proprio attorno al grande tema del bilancio, investendo i terreni della forma di governo, della forma di Stato, addirittura del tipo di Stato.

### 1.1.- *Bilancio e forma di governo.*

In principio si pose il problema della forma di governo. Prima nell'evoluzione storica inglese e francese, poi nell'esperienza e nella discussione scientifica tedesca, fu la distribuzione dei poteri in materia di bilancio che segnò la difficile composizione degli equilibri fra parlamento e governo, nel passaggio dalla

---

\*Il testo di questo saggio è pressoché identico a quello della relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi (“Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012) ed esposta, in sintesi, oralmente. Nelle note, peraltro, si è tenuto conto delle altre relazioni trasmesse agli organizzatori e delle quali mi è stato dato modo di prendere visione. Per fissare un punto fermo all'indagine non ho considerato, invece, gli sviluppi successivi, legislativi (non, in particolare, la legge di attuazione del novellato art. 81, comma 6, Cost.), giurisprudenziali o dottrinali che fossero.

Il saggio è destinato alla pubblicazione negli Scritti in onore di Antonio D'Atena.

monarchia assoluta alla monarchia costituzionale e da questa alla monarchia o alla repubblica parlamentare. Come, sin dal titolo di una sua significativa monografia, ha giustamente rilevato Karl Heinrich Friauf, il bilancio si è collocato saldamente sullo *Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, sul terreno del confronto e dello scontro fra assemblee rappresentative e potere esecutivo<sup>1</sup>.

Non è certo un caso che le più belle menti della giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento si siano strenuamente impegnate nella discussione sulla natura e sui limiti dei poteri parlamentari in materia di *budget*<sup>2</sup>: come osservò Georg Jellinek, uno dei protagonisti di quell'acceso dibattito, per la stessa “teoria politica e giuridica dello Stato costituzionale tutto dipende dalla giusta comprensione del rapporto che passa tra governo e camere sul terreno delle funzioni economiche dello Stato”<sup>3</sup>.

A questo proposito, è noto che - sebbene abbia goduto di durevole fortuna<sup>4</sup> - la teorica delle leggi meramente formali (e, in particolare, l'ascrizione della legge di bilancio a tale categoria, in quanto legge di mera approvazione, espressione - è stato detto - di un'attività im-politica di mero calcolo e registrazione di fatti)<sup>5</sup> non fu elaborata da Laband avendo d'occhio la sola dogmatica delle fonti del diritto, ma prendendo esplicitamente le mosse da una specifica crisi costituzionale (quella prussiana del 1862-1866)<sup>6</sup> e mirando abbastanza scopertamente alla salvaguardia delle prerogative finanziarie del governo (e quindi del monarca) e del suo potere di spesa anche in assenza di “autorizzazione” grazie all'approvazione della legge di bilancio<sup>7</sup>. Non diversamente, la tesi di Gneist della supremazia delle leggi

---

<sup>1</sup> K. H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich, Gehlen, 1968.

<sup>2</sup> Lo rileva lo stesso K. H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, cit., 11.

<sup>3</sup> G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997, 225.

<sup>4</sup> La stessa Corte costituzionale l'ha esplicitamente seguita nella sent. n. 7 del 1959.

<sup>5</sup> Che il bilancio fosse concepito, da Laband e dai suoi numerosi seguaci, come una “unpolitische Tätigkeit” dice ancora K. H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, cit., 216.

<sup>6</sup> P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007, 5.

<sup>7</sup> *Ivi*, 128 sgg.

“sostanziali” sulla legge (formale) di bilancio<sup>8</sup> non disegnava soltanto un criterio (allo stesso tempo gerarchico e competenziale) per la risoluzione di possibili antinomie tra fonti apparentemente di pari grado, ma tracciava anche i confini del potere parlamentare di condizionare l’esecuzione delle leggi e del potere-dovere del governo di procedervi anche in assenza di una specifica “autorizzazione” in sede di legge di bilancio<sup>9</sup>. Jellinek, a sua volta, nel negare la stessa concepibilità di un rifiuto assoluto, da parte del Parlamento, di votare la legge di bilancio, collegava questa conclusione alla realtà delle emergenti forme di governo rappresentative, nelle quali un comportamento del genere sarebbe stato incomprensibile a causa della disponibilità di strumenti meno invasivi (il voto di sfiducia) e dell’imputabilità non più al governo, ma allo stesso parlamento, di tutti i problemi derivanti dal malfunzionamento della macchina pubblica determinato dal rifiuto (che pertanto sarebbe stato autolesionistico)<sup>10</sup>. Anche Haenel e Zorn (ma con loro pure i molti altri che parteciparono alla discussione e che non possono essere qui ricordati) si mossero nella medesima prospettiva di teoria della forma di governo. Così, il primo prendeva le mosse dalla premessa che la proposizione normativa (*Rechtssatz*) è il contenuto necessario di qualunque legge<sup>11</sup>, ivi compresa quella di bilancio<sup>12</sup>, così negandone la natura di legge meramente formale e giungendo alla conclusione che proprio la legge di bilancio, autentico “Gesammtplan der Finanzverwaltung”<sup>13</sup>, è il paradigma della responsabilità del Governo e in primo luogo del Cancelliere<sup>14</sup>, responsabilità che è controllata e fatta

---

<sup>8</sup> R. GNEIST, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von Maerz 1878*, Berlin, Springer, 1879, trad. it. di C. Forte, *Legge e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1997, 89.

<sup>9</sup> R. GNEIST, *Legge e bilancio*, cit., 104.

<sup>10</sup> G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., spec. 156: “Dove risulta riconosciuto il principio della sovranità popolare, il diritto di autorizzare il bilancio non viene [...] concepito come un diritto di rifiuto”.

<sup>11</sup> A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, in *Studien zum Deutschen Staatsrechte*, Leipzig, Haessel, 1888, II, 346.

<sup>12</sup> A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, cit., 354. Per questo A., è bene precisare, è proposizione specificamente *normativa* quella che fonda diritti e doveri su (o collega a) un certo stato di fatto (*ivi*, 122).

<sup>13</sup> A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, cit., 332.

<sup>14</sup> A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, cit., 332.

valere dalle Camere<sup>15</sup>. Il secondo, a sua volta, collocava legge e decreto (*Verordnung*) nel *genus* delle leggi in senso ampio, osservando che la prima, se intesa in senso stretto, si differenzia dal secondo solo per caratteristiche formali (e cioè perché è il risultato di un procedimento che prevede la manifestazione della volontà della rappresentanza del popolo)<sup>16</sup>; qualificava la legge di bilancio come legge a tutti gli effetti<sup>17</sup>; affermava che tale legge può modificare quelle precedenti<sup>18</sup>; concludeva che con la legge di bilancio il Governo è obbligato ad effettuare le spese e ad acquisire le entrate ivi previste<sup>19</sup> e che se non c'è legge di bilancio il Governo non può né spendere né incassare<sup>20</sup>.

Una volta esauritasi la fase storica nella quale lo scontro teorico e politico si era consumato, quella controversia non si trasformò in un mero relitto del passato, in un conchiuso, ancorché prezioso, giacimento culturale al quale i giovani costituzionalisti, nella fase della loro formazione, erano tenuti ad attingere nel muovere i primi passi nella loro disciplina. Certo, il contesto era ormai definitivamente mutato: la sottrazione al monarca del potere legislativo, anche nella forma più limitata e - per certi versi - marginale della sanzione regia rendeva assai meno scottante la questione del rapporto fra legge di bilancio e altre leggi. Poiché sia l'una che le altre erano imputabili al medesimo soggetto istituzionale, e cioè alle assemblee rappresentative, lo scioglimento in un senso o nell'altro delle eventuali antinomie non comportava più le radicali conseguenze sul piano della forma di governo che in passato aveva determinato, tanto più che, abbandonato il dualismo della forma di governo monarchico-costituzionale, anche a ricostruire la legge di bilancio come legge di approvazione, non la si sarebbe comunque potuta considerare manifestazione di una funzione di mero controllo, perché - come osservò esattamente Mortati - "l'atto approvato con legge [...] fa corpo con la legge

---

<sup>15</sup> A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, cit., 333.

<sup>16</sup> P. ZORN, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, *Das Verfassungsrecht*, Berlin, Guttentag, 1895, 402

<sup>17</sup> "Der Etat ist [...] Gesetz und hat alle Wirkungen des Gesetzes": P. ZORN, *Das Staatsrecht*, cit., 446.

<sup>18</sup> P. ZORN, *Das Staatsrecht*, cit., 447.

<sup>19</sup> P. ZORN, *Das Staatsrecht*, cit., 449 sg.

<sup>20</sup> P. ZORN, *Das Staatsrecht*, cit., 454. Resta ferma, però, l'efficacia legittimante dello stato di necessità, anche in mancanza di legge di bilancio (*ivi*, 460).

che l'approva, sicché nessuna modifica se ne rende possibile se non con l'impiego della forma propria dell'atto legislativo, o ad esso equivalente"<sup>21</sup>. Eppure, sebbene in termini diversi, la questione del bilancio, o per essere più precisi della manovra di bilancio, ha continuato a non porre soltanto un problema di fonti del diritto.

Al di là della considerazione che è ben difficile che ad una questione di fonti non ne sia sottesa una di forma di governo o di sistema politico<sup>22</sup>, sta di fatto che nella nostra esperienza costituzionale (alla quale è bene circoscrivere, ora, la nostra attenzione) le scelte relative alle regole di determinazione degli equilibri economico-finanziari sono state sin dall'inizio calibrate anche in ragione di una specifica concezione dei rapporti fra esecutivo e assemblee rappresentative. Come è stato esattamente rilevato, infatti, già i Costituenti fecero valere la "necessità di attribuire al Governo la responsabilità delle sue scelte finanziarie", ma sottoponendola "al controllo esercitato dal Parlamento"<sup>23</sup>, e anche in seguito la discussione sulle politiche di bilancio è stata impostata con un occhio alla ripartizione di attribuzioni fra Parlamento e Governo, magari nel discutibile convincimento che il rafforzamento del secondo sarebbe di per sé garanzia di una finanza più sorvegliata<sup>24</sup>, o in quello opposto e non meno discutibile che ancora ai nostri giorni sarebbe attuale l'idea, affermata all'origine del parlamentarismo, che l'intervento della rappresentanza valga a limitare l'espansione delle attività

<sup>21</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 670.

<sup>22</sup> La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 171 del 2007, ha ricordato che "E' opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale".

Sulla rilevanza, dal punto di vista del metodo dell'indagine, della distinzione fra sistema politico e forma di governo, mi permetto di rinviare a M. LUCIANI, *Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, spec. 552 sgg.

<sup>23</sup> M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004, 98.

<sup>24</sup> E invece proprio nella "fase endogovernativa" le pressioni particolaristiche si possono scaricare sulle politiche pubbliche con minor rischio di pubblicità e di contestazione (in questo senso, ancora M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit., 110; analogamente, G. RIVISECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 20 marzo 2012, 17).

pubbliche gestite dai governi e - quindi - a garantire bassi livelli di pressione fiscale<sup>25</sup>.

### 1.2.- *Bilancio e forma di Stato.*

Nonostante la permanenza dei significativi elementi di connessione con la tematica della forma di governo che si sono segnalati, resta evidente che nella Costituzione repubblicana - così come in tutte le costituzioni democratiche fondate sul principio della rappresentanza politica - la rilevanza del regime costituzionale del bilancio nella definizione dei rapporti fra gli organi costituzionali titolari di potere decisionale politico è divenuta, per molti anni, recessiva. Non è un caso, anzi, che - salve alcune significative eccezioni<sup>26</sup> - la stessa dottrina costituzionalistica italiana abbia per molto tempo trascurato la questione del bilancio, che si riteneva assestata attorno ad alcuni principi ormai consolidati. Dal terreno della forma di governo, però, quella questione era destinata a spostarsi, assumendo non minore centralità, su quello della forma di Stato: dei diritti - cioè - e dei doveri dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche.

E' attorno alla metà degli anni Settanta che, a mio avviso, può essere collocato il punto di svolta. Da allora, infatti, la questione del bilancio comincia ad essere posta nei termini del necessario contenimento della spesa pubblica e quindi nella prospettiva dei *contenuti* della decisione di bilancio (peraltro riferiti più alla spesa che all'entrata e più alla sua *quantità* che alla sua *qualità*) piuttosto che in quella della sua *forma*<sup>27</sup>. Si manifestano in quegli anni, infatti, i primi segnali di quella che sarebbe divenuta, più avanti, l'intensa battaglia culturale per la limitazione dello Stato sociale, vuoi nelle sue declinazioni più estreme dello Stato minimo,

---

<sup>25</sup> Critiche a questa ipotesi in S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1979, 198.

<sup>26</sup> Cfr., in particolare, la nota monografia di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>27</sup> E' opportuno mettere in luce, qui, come tutto questo costituisca prova ulteriore di una differenza concettuale significativa tra forma di governo e forma di Stato. Mentre la prima è autentica *forma* giuridica dei rapporti fra gli organi costituzionali dotati di potere decisionale politico (v. ancora M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., spec. 556), la seconda non è affatto mera forma, ma è identificata da una specifica *sostanza* (*ivi*, 560 sgg.)

vuoi in quelle assai più moderate della ridefinizione dei ruoli rispettivi dello Stato e della società civile nel soddisfacimento dei bisogni sociali (concezioni, queste ultime, che venivano strutturate, essenzialmente, attorno al principio di sussidiarietà orizzontale). Sono soprattutto i fondamentali dell'economia, però, che sorreggono il mutamento di prospettiva: la crisi petrolifera del 1973, complice la mancanza di autonomia energetica del nostro Paese, riduce bruscamente i margini di profitto delle imprese italiane e determina un primo rallentamento complessivo della crescita, sottraendo risorse al processo di espansione delle prestazioni sociali dello Stato. Il rallentamento della crescita, a sua volta, accoppiato alla dilatazione delle dinamiche salariali, sollecita in molti ambienti culturali e politici riflessioni sulla sopportabilità della pressione fiscale (che è più tollerabile nelle fasi espansive), articolate attorno al *tópos* della crisi fiscale dello Stato<sup>28</sup> e alla critica ai processi decisionali democratici quali generatori di eccessi di spesa<sup>29</sup>. Esplose, così, la controversia sul costo dello Stato sociale e sul rapporto fra diritti e doveri dei cittadini, da un lato, e funzioni statali, dall'altro.

Quello dei diritti è il profilo più visibile. Il fuoco dell'attenzione si concentra anzitutto sui diritti sociali, nei quali viene ravvisata una struttura diversa da quella dei diritti di libertà e che, in quanto diritti "che costano", vengono - se così si può dire - incondizionatamente condizionati alla disponibilità di risorse economico-finanziarie e sottoposti al *Vorbehalt des Möglichen*, alla "riserva del possibile". La questione della copertura finanziaria dei diritti assume una tale centralità che la dottrina si chiede addirittura se l'obbligo di copertura delle spese riguardi anche le pronunce costose della Corte costituzionale. Il limite della disponibilità delle

---

<sup>28</sup> Quel *tópos* è associato, in genere, al noto volume di J. R. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, trad. it. di V. Grisoli, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979, ma, come ben chiarito da Federico Caffè nella *Prefazione* a questa edizione italiana (IX sg.), esso era ben lontano dall'inserirsi nel filone di pensiero qui ricordato nel testo e si ispirava - anzi - ad un sentimento critico nei confronti delle tendenze neoliberaliste.

<sup>29</sup> Su quest'ultimo punto, v. le riflessioni di A. CANTARO - D. LA ROCCA, *Costituzionalismo fiscale e nuovi assetti della finanza pubblica*, in AA. VV., *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali*, a cura di F. Fichera, Milano, Franco Angeli, 1986, 139 sgg.

risorse comincia ad essere declinato, poi, oltre che in senso oggettivo, in senso soggettivo, elaborando la categoria dei “diritti delle generazioni future”, che andrebbero comunque salvaguardati o almeno bilanciati con quelli della generazione presente.

E’ più trascurato il profilo dei doveri. Si può dire, semmai, che lo sforzo di motivare una limitazione dei diritti costosi trovi corrispondenza nella tensione a porre un freno ai doveri di solidarietà economica, con la ripetuta sottolineatura della necessità di contenere la pressione fiscale e con la sostanziale neutralizzazione del principio della progressività delle imposte, per vero favorita da una costante giurisprudenza costituzionale che, come è noto, affermando da tempo che “*ai sensi dell’art. 53, secondo comma, Cost., «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi*”<sup>30</sup>, ha finito per rendere sostanzialmente impraticabile l’ipotesi della dichiarazione di incostituzionalità di uno specifico tributo (il solo oggetto di controllo per il quale possa predicarsi la rilevanza della relativa *questio*)<sup>31</sup> per difetto di progressività.

Nessuno di questi indirizzi andava e va esente da considerazioni critiche nella prospettiva della teoria del diritto costituzionale.

Sul piano dei diritti va detto, anzitutto, che la concentrazione sui diritti sociali come unici diritti costosi non aveva alcuna vera giustificazione, perché tutti i diritti, in maggiore o minore misura, costano: la dottrina italiana, per la verità, lo sapeva da tempo, ma il diffuso provincialismo che l’ha colpita negli ultimi anni le ha fatto riscoprire questa evidente verità solo dopo la traduzione di un noto studio di Holmes e Sunstein<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Così, fra le più recenti, la sent. n. 102 del 2008, ma la giurisprudenza è costante.

<sup>31</sup> E’ evidente, infatti, che (ammesso che qualcuno fosse capace di ricostruirlo...) sarebbe inammissibile per irrilevanza una questione di costituzionalità che avesse ad oggetto “*il «sistema tributario» nel suo complesso*”.

<sup>32</sup> S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Caglieri,, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.



L'assoggettamento delle sentenze della Corte costituzionale all'art. 81 Cost., a sua volta, lasciava assai perplessi<sup>33</sup>. Infatti: a) si fondava sulla premessa di una sostanziale assimilazione delle pronunce del giudice costituzionale agli atti normativi del legislatore, che non può convincere né sul piano dommatico (nemmeno nel gradualismo kelseniano legge e sentenza sono concepite come esercizi di funzioni pienamente sovrapponibili) né su quello del diritto positivo (l'art. 81 Cost. non significa necessariamente che solo la legge possa prevedere nuove spese, bensì che solo alla legge è imposto l'obbligo di indicare la relativa copertura); b) anche un *referendum* o un atto normativo dell'Unione o la sentenza di un giudice comune possono determinare costi supplementari e nessuno pensa che tali atti siano logicamente assoggettabili all'obbligo di indicazione della copertura<sup>34</sup>; c) l'ostacolo alle sentenze costituzionali che costano non può stare nella riserva del potere di spesa agli organi della rappresentanza, perché questa obiezione proverebbe troppo, rendendo insuperabile la stessa *countermajoritarian difficulty* (rendendo impossibile, cioè, riconoscere, più in generale, una legittimazione alla giurisdizione costituzionale)<sup>35</sup>; d) una sentenza della Corte costituzionale che - poniamo - ampliasse i benefici offerti da una legge non renderebbe quest'ultima illegittima *ex post* per difetto di copertura, per la semplice

---

<sup>33</sup> Ho cercato di argomentare più diffusamente le critiche che formulo nel testo già nel mio *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, 53 sgg.

<sup>34</sup> E' interessante notare che lo stesso legislatore ha previsto espressamente l'ipotesi che le sentenze della Corte (ma anche quelle di tutti gli "organi giurisdizionali") determinino costi aggiuntivi, costi che debbono essere coperti, sì, ma dal Governo e dal Parlamento. Infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 13, della l. n. 196 del 2009, "*Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

<sup>35</sup> La formula della *countermajoritarian difficulty*, come è noto, è di A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven - London, Yale University Press, 1986 (1<sup>a</sup> ed. 1962), e faceva riferimento alla difficoltà di giustificare l'annullamento di decisioni degli organi della rappresentanza politica da parte di tribunali costituzionali privi della medesima legittimazione democratica.

ragione che la legge deve “pre-vedere” la copertura, sicché questa deve essere stabilita *ex ante* ed *ex ante* valutata al fine dello scrutinio della sua legittimità<sup>36</sup>.

Quanto alla contrapposizione dei diritti delle generazioni future a quelli della generazione presente, a tacer d’altro, si trattava (e si tratta, ché ancora oggi ha molto successo) di una ricostruzione cui si poteva opporre che: a) tende all’estremo l’uso della categoria della finzione giuridica (ché si immaginano diritti di un soggetto esistente non in atto, ma solo in potenza), ponendo generazioni future e generazione presente, nonostante la loro ontologica distinzione, sul medesimo piano nel bilanciamento dei loro diritti; b) propone un bilanciamento tra diritti non omogenei, confondendo tra ciò che è generato (la generazione presente) e ciò che è generabile (le generazioni future); c) propone, altresì, un bilanciamento logicamente impossibile, perché: c1) non è noto quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, che è impossibile prevedere come si orienteranno); c2) non sappiamo se domani, anche ove le risorse economiche restassero intatte o addirittura aumentassero, le future maggioranze di governo saranno disponibili a destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni sui quali si appuntano i diritti (quali che essi siano, visto che - è bene ripetere - tutti i diritti “costano”); c3) non possediamo criteri affidabili per risolvere eventuali (ma più che probabili) conflitti fra generazioni future diverse (perché collocate su segmenti non coincidenti del vettore temporale); c4) non disponiamo di alcun modello economico, a prova di crisi, imprevisti e catastrofi, che possa garantire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale soddisfattiva dei bisogni della generazione presente, si realizzerà davvero. La conseguenza è che non solo i bisogni della generazione presente, ma anche quelli delle generazioni future potrebbero rimanere insoddisfatti. Un ipotetico osservatore transgenerazionale, insomma, potrebbe scoprire che i sacrifici imposti alla generazione #1 sono stati

---

<sup>36</sup> Tutto questo, ovviamente, non significa che la Corte costituzionale non possa e non debba tener conto degli effetti materiali delle proprie pronunce, ma a tale scopo valgono strumenti ben più articolati dell’obbligo di copertura, come un più accentuato rispetto della discrezionalità del legislatore o la modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce stesse.

inutili per assicurare il soddisfacimento dei bisogni - poniamo - della generazione #4, vuoi perché le risorse sarebbero state sufficienti per soddisfare al meglio anche i bisogni della generazione #1, vuoi perché l'assetto sociale dei bisogni si è trasformato, etc. In realtà, la questione dei pretesi *diritti* delle *generazioni* future avrebbe dovuto essere sostituita da quella, ben conosciuta e tutt'altro che originale, degli *interessi* del *genere* umano e dei *doveri* della generazione *presente*<sup>37</sup>. E declinata in questi termini, si badi, non sarebbe stata necessariamente risolvibile in una prospettiva di minore rigore o di finanza allegra<sup>38</sup>.

Quanto al piano dei doveri, appunto, la sottovalutazione dell'elemento di doverosità insito, in campo economico, soprattutto nelle previsioni dell'art. 53 Cost. ha fatto dimenticare che - come è stato efficacemente scritto - "il concorso alle pubbliche spese non è che un aspetto dell'appartenenza alla comunità"<sup>39</sup>. Il vincolo di cittadinanza, infatti, al contrario di quanto comunemente si crede, non è costruito tanto dai diritti, quanto dai doveri. I primi, certo, sono essenziali perché, negli ordinamenti democratici, un patto fondativo della comunità politica possa essere stipulato, ma essi, a causa dell'elemento individualistico dal quale fatalmente - in maggiore o minore misura - sono caratterizzati, possono anche condurre alla dissoluzione del vincolo stretto con quel patto. La grande lezione della concezione romana della cittadinanza, che, oltre che nella comunanza di interessi materiali e di regole giuridiche, identificava proprio nei doveri l'autentica sostanza del vincolo sociale, sembra essere stata imprudentemente dimenticata (mentre proprio l'esperienza italiana indurrebbe a dividerla, visto che in essa la fatica che il sentimento di unità nazionale deve durare per costruirsi e conservarsi

---

<sup>37</sup> Nel testo sono riprese, anche testualmente, le riflessioni svolte nel mio *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 sgg.

<sup>38</sup> Nel senso che "l'equità intergenerazionale non richiede affatto il pareggio di bilancio", G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 6 sg. del dattiloscritto.

<sup>39</sup> A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, 22.

convive non a caso con un diffuso e insopportabile fenomeno di evasione fiscale)<sup>40</sup>.

Tutto questo, però, non toglie che il vasto movimento di pensiero che ho rapidamente cercato di sintetizzare trovasse ragion d'essere in problemi *autentici* delle società contemporanee e, in particolare, del nostro Paese. Anzitutto, lo stesso consolidarsi dello sviluppo della nostra economia ha reso improponibile il mantenimento di tassi di crescita a due cifre (o quasi) come quelli che avevamo conosciuto nei primi decenni del secondo dopoguerra, che sono tipici dei sistemi economici arretrati che si affacciano al benessere. In secondo luogo, la scomparsa della riserva della carica di Presidente del Consiglio alla Democrazia Cristiana ne ha determinato la contendibilità. La conseguente competizione interna tra le forze di maggioranza ha sollecitato strategie di cattura del consenso degli elettori sovente basate sull'attribuzione di benefici costosi: di qui un ulteriore incentivo all'aumento della spesa pubblica, che, accoppiato al rallentamento della crescita, ha rapidamente e gravemente peggiorato il rapporto fra debito pubblico e P.I.L. al di là dei livelli ragionevolmente accettabili da parte del sistema produttivo. Infine, come subito si dirà, la perdita di una serie di poteri di governo dell'economia, conferiti a sedi internazionali o sovranazionali, ha indotto a rafforzare la spinta al contenimento della spesa e al miglioramento del saldo fra spese ed entrate.

E' specificamente la questione del debito, comunque, che si è collocata al centro della discussione scientifica e del dibattito politico.

Anche qui, tuttavia, è opportuno rilevare che, nonostante l'evidente e oggettiva realtà del problema, esso è impostato, in genere, senza una riflessione adeguata sulle coordinate entro le quali si pone e supponendo che la questione del debito

---

<sup>40</sup> Oltretutto, come è stato efficacemente dimostrato, l'evasione rende ancor più drammatici i problemi che il nostro Paese incontra nell'affrontare la crisi finanziaria e nel costruire adeguati strumenti di risposta: cfr. M. MORCIANO, *Pareggio di bilancio, politiche pubbliche e finanziamento dell'evasione fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2012, 153, 5, ove si osserva come sia stata proprio l'insostenibilità di un ulteriore aumento della pressione fiscale sulla parte regolare dell'economia a far concentrare l'attenzione - in assenza di efficaci politiche di lotta all'evasione - sulla riduzione delle spese. Nel medesimo senso, in sintesi, V. UCKMAR, *Il ruolo della Corte dei Conti a fronte della crisi del sistema tributario*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 27 del dattiloscritto.

pubblico debba essere abordata come quella del debito delle famiglie, dicendo che esattamente come una famiglia lo Stato non potrebbe spendere più di quanto guadagna. Non è, tuttavia, propriamente così.

Anzitutto, occorrerebbe distinguere fra debito verso creditori internazionali e debito verso creditori nazionali. Il debito pubblico “interno”, infatti, altro non è che uno strumento di redistribuzione delle risorse nazionali fra classi (in senso statistico) diverse di cittadini: quella di coloro che prevalentemente<sup>41</sup> beneficiano degli interventi pubblici della più varia natura e quella di coloro che prevalentemente li pagano, anche se sovente incassando gli interessi del debito contratto dallo Stato per finanziare quegli interventi. Non è vero, dunque, che uno Stato che s’indebita con i propri cittadini viva “al di sopra dei suoi mezzi”, per la semplice ragione che tutte le risorse, spese o acquisite, sono nazionali<sup>42</sup>. Il debito pubblico “interno”, pertanto, in termini economici, non è in astratto né un “bene” né un “male”, ma è semplicemente uno strumento di politica economica che ha vantaggi e svantaggi e il cui rendimento dipende largamente dalla congiuntura e dagli equilibri di forza tra ceti diversi<sup>43</sup>.

Alquanto diverso è il ragionamento per il debito “esterno”. In questo caso, l’esposizione debitoria nazionale è autentica (in termini, cioè, di grandezze economiche) e non puramente fittizia (in quanto non è tutta interna al circuito della ricchezza nazionale). Altrettanto autentico, dunque, è anche il problema della sua limitazione.

---

<sup>41</sup> “Prevalentemente”, perché è evidente che il medesimo soggetto può essere, all’un tempo, beneficiario e finanziatore dei servizi pubblici.

<sup>42</sup> Cfr., sul punto, M. PIVETTI, *Le strategie dell’integrazione europea e il loro impatto sull’Italia*, in AA. VV., *Un’altra Italia in un’altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, a cura di L. Paggi, Roma, Carocci, 2011, nt. 21; G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria e spirito di Maastricht*, in *Parolechiave*, n. 6, *Risparmio*, 1994, 39; G. DE VIVO, *Molto rigore per nulla*, in AA. VV., *Oltre l’austerità*, a cura di S. Cesaratto e M. Pivetti, Roma, Micromega, 2012 (e-book), 21. Fra i giuristi, il tema è stato lucidamente affrontato da G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in AA. VV., *La Costituzione economica* (Annuario dell’AIC), Padova, Cedam, 1997, 31.

<sup>43</sup> Questo è tanto vero che nell’analisi dei blocchi sociali che si sono confrontati nella storia del nostro dopoguerra è essenziale l’esame della posizione (degli interessi) dei detentori dei titoli del debito pubblico: cfr., ad es., B. AMABLE - E. GUILLAUD - S. PALOMBARINI, *L’économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l’Italie*, Paris, Rue d’Ulm - Presses de l’École normale supérieure, 2012, spec. 41 sg.

In Italia si tratta di un problema che è lungi dall'essere trascurabile. A quanto sembra, circa un terzo del totale dei titoli del debito pubblico è detenuto da investitori stranieri (o almeno formalmente stranieri), sicché, in questo caso, il debito non può certo interpretarsi come una mera partita di giro. Purtuttavia, anche in questa prospettiva trattare la questione del debito dello Stato come quella del debito di una famiglia resta un errore, perché fra i due fenomeni sussiste pur sempre un profondo elemento discretivo: quando una famiglia riduce il proprio indebitamento riducendo le proprie spese (e destinando il risparmio così ottenuto al pagamento degli interessi ai creditori e al rimborso del loro capitale) non si produce alcuna conseguenza sui suoi redditi, che restano intatti. Al contrario, quando a ridurre il debito con una riduzione delle spese è uno Stato, si determinano conseguenze di notevole rilevanza sui redditi dei suoi cittadini, visto che ridurre la spesa pubblica significa fatalmente ridurre le entrate di coloro che forniscono allo Stato i beni o i servizi necessari per l'esercizio delle sue funzioni. Tutto questo senza considerare la corrosiva critica keynesiana all'opinione - comune nell'economia neoclassica - che "un atto di risparmio individuale valga lo stesso di un atto di consumo individuale nei riguardi della domanda effettiva", idea "favorita dal sofisma [...] che un accresciuto desiderio di possedere la ricchezza, siccome coincide in gran parte con un accresciuto desiderio di possedere investimenti, debba offrire, accrescendo la domanda di investimenti, uno stimolo alla loro produzione, talché l'investimento corrente verrebbe favorito dal risparmio individuale nella stessa misura nella quale il consumo presente ne viene diminuito"<sup>44</sup>. E' per questo che il rigore non può mai essere fine a se stesso (ma va commisurato alle condizioni concrete dei sistemi produttivi) e che alcuni economisti hanno paragonato gli eccessi di austerità finanziaria ai salassi del

---

<sup>44</sup> J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII, London, Macmillan, 1973, trad. it. di A. Campolongo riv. da T. Cozzi, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Milano, Mondadori, 2009, 345 (Cap. 16, I).

Seicento, fatti dai medici in perfetta buona fede, ma che talvolta spacciavano il paziente<sup>45</sup>.

Si deve aggiungere che (tranne i casi fortunati dei Paesi che possono ottenere danaro a tasso zero o addirittura negativo) il servizio del debito ha un costo, che talvolta è particolarmente elevato. E' ben difficile che questo costo possa essere coperto senza una crescita sufficiente<sup>46</sup>, sicché, anche in questo caso, le strategie dell'economia domestica e della politica economica pubblica sono destinate a non coincidere. Non solo: mentre il singolo individuo resta assolutamente libero di strutturare a piacimento le proprie strategie di entrata e la propria propensione al consumo, non possono esserlo gli Stati, almeno nella misura in cui essi sono vincolati da costituzioni che attribuiscono ai loro cittadini diritti da far valere non solo nei confronti degli altri consociati, ma anche delle istituzioni pubbliche. Si conferma, dunque, che quella del bilancio è, ormai, anche una questione di forma di Stato.

### 1.3.- *Bilancio e tipo di Stato.*

Il percorso che ha condotto ad impostare la questione del bilancio nell'ulteriore prospettiva del tipo di Stato è ancora più recente e data, soprattutto, dal Trattato di Maastricht e dal passaggio alla moneta unica. Si tratta della fase largamente più conosciuta e discussa, sicché è possibile limitarsi a ricordare qualche elemento di riflessione che, visto l'oggetto di questa indagine, appare più significativo, per quanto scontato possa essere.

E' arcinoto, infatti, almeno che:

a) il rendimento dei titoli del debito pubblico sfugge alla determinazione della politica ed è affidato interamente al mercato. Già il "divorzio" fra Tesoro e Banca d'Italia, con la scomparsa dell'obbligazione dell'Istituto di acquistare i titoli nella

---

<sup>45</sup> G. DE VIVO, *Molto rigore per nulla*, cit., 23.

<sup>46</sup> Nel caso specifico dell'Italia, poi, è proprio la crescita il problema principale. Come riconosce un recente documento di Deutsche Bank (elaborato da M. Stringa), "the main issue for Italy is to support growth" (*Italy's GDP: another large fall*, in *Focus Europe* del 10 agosto 2012).

misura voluta dal Governo<sup>47</sup>, era stato un primo passo in questa direzione; ora il passaggio del governo della moneta dalle banche centrali statali alla Banca Centrale Europea ha ulteriormente rafforzato le prerogative del mercato e ridotto il margine di scelta della politica, oltretutto senza che la BCE sia stata chiaramente configurata come un'autentica banca centrale, prestatore di ultima istanza e capace, potenzialmente, di “adottare una politica di tassi di interesse bassi e *uguali per tutti i paesi membri*”<sup>48</sup>;

b) sono venuti meno i principali strumenti di politica economica sui quali, tradizionalmente, il nostro Paese poteva contare, primi fra tutti quelli della svalutazione competitiva della moneta e del ricorso all'inflazione;

c) anche sul piano delle entrate, nonostante la mancata costruzione di un sistema fiscale pienamente europeo, il margine di manovra dello Stato si è drasticamente ridotto: la liberalizzazione del mercato dei capitali e la necessità di attirare investimenti anche grazie alla competizione sui livelli di pressione fiscale rende la scelta politica sulle aliquote assai poco discrezionale<sup>49</sup>;

d) grandezze essenziali al fine della costruzione della politica di bilancio sfuggono, dunque, al governo da parte dello Stato e, in particolare, del Parlamento.

E' bene dissipare subito, però, due equivoci.

Anzitutto, osservare tutto questo non equivale a manifestare condivisione delle strategie di politica finanziaria che il nostro Paese ha seguito per un lungo periodo della sua storia repubblicana. Di alcune di quelle strategie, anzi, sono noti i guasti economici (un debito pubblico pregresso eccessivo, in particolare, spinge in alto i

---

<sup>47</sup> Era, questa, la vera “norma fondamentale” di settore, come testimonia anche la nota frase di Carli, che un rifiuto della Banca centrale di finanziare il Tesoro con l'acquisto di titoli di Stato sarebbe stato un “atto sedizioso”, in quanto ne sarebbe seguita “la paralisi delle istituzioni”, mentre “occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia debba cadere in ristagno” (G. CARLI, *Considerazioni finali per l'anno 1973*, in *Banca d'Italia, Considerazioni finali 1960-1981*, accessibile al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 563). La subordinazione delle banche centrali alla politica è un elemento essenziale dei sistemi nei quali le politiche economiche sono gestite discrezionalmente dai parlamenti. Uno sguardo sintetico, ma efficace, sulla questione nella recente storia italiana e nell'attuale assetto eurounitario è gettato da V. MAFFEO, *La crisi economica e il ruolo della BCE*, in S. CESARATTO - M. PIVETTI (ed.), *Oltre l'austerità*, cit., 111.

<sup>48</sup> Così, M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it* (19 dicembre 2011), 5 (cors. nell'orig.).

<sup>49</sup> Perché una pressione fiscale eccessiva suggerisce strategie - diciamo così - di *exit* (tra i giuristi, la questione è ben posta da G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, cit., 32).



tassi di interesse del debito pubblico futuro, con danno per l'intera collettività) e i costi sociali (la scarsa attenzione delle istituzioni pubbliche per il rigoroso adempimento del dovere fiscale, soprattutto, non ha certo favorito lo spirito repubblicano dei privati). La resecazione dei margini della politica, però, è un fatto, quale che sia il giudizio che venga dato delle spinte che hanno condotto a questo esito.

In secondo luogo, la constatazione della riduzione dei margini della politica nazionale e, entro questa, della specifica politica parlamentare non equivale alla negazione del ruolo che, ancora oggi, gli Stati recitano in ambito eurounitario. Si dovrebbe sempre ricordare, infatti, che gli Stati occupano tuttora una posizione di centralità nel processo di integrazione comunitaria. Non solo perché essi sono pur sempre i “signori dei Trattati”<sup>50</sup>, ma anche perché definiscono in notevole misura tempi e ruoli della normazione comunitaria. E' vero che le istituzioni comunitarie hanno conquistato margini di autonomia sempre più significativi, cominciando a funzionare secondo logiche proprie, ma non è meno vero che esse sono tuttora pervase dall'invadente presenza degli Stati. E' dunque ingenuo parlare di un'Unione distante e separata, contrapposta a Stati assoggettati ai suoi *dicta*, senza capacità di difesa. La realtà è ben diversa e si dovrebbe esserne adeguatamente avvertiti, anche per imputare correttamente la responsabilità politica di questa o di quella scelta di *policy*.

Nonostante questo, la questione del c.d. *deficit* democratico dell'Unione europea, che un diffuso movimento di pensiero vorrebbe superata vuoi dal rafforzamento del Parlamento europeo, vuoi dalla legittimazione indiretta delle istituzioni eurounitarie (che potrebbe pur sempre farsi risalire alla volontà degli

---

<sup>50</sup> Del resto, le stesse limitazioni alle prerogative politico-economiche degli Stati membri non sono il “frutto di un'avocazione unilaterale di funzioni, derivante dalla partecipazione degli Stati al processo di integrazione europea”, bensì il “frutto di accordi e patti stipulati tra gli Stati e l'Unione”: così R. PEREZ, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 4 del dattiloscritto.

elettori degli Stati membri), è più attuale che mai e si è posta con brutale evidenza proprio nella vicenda delle recenti scelte europee sulle risposte da dare alla crisi finanziaria<sup>51</sup>. Sono convinto da tempo che i più veri e più sinceri europeisti siano quelli che non negano il problema e suggeriscono uno scatto in avanti (sul terreno della politica) del processo di integrazione continentale<sup>52</sup>, anche se - come ha osservato esattamente Giuliano Amato - a condizione di escludere che “l’unione politica possa essere un alibi per stare fermi in attesa che arrivi”<sup>53</sup>. Per risolvere questo problema non ci si può accontentare di dire che il Parlamento europeo è eletto “direttamente” o che i titolari delle altre istituzioni eurounitarie sono scelti dai titolari di istituzioni statali che a loro volta sono legittimati da un voto, diretto o indiretto, dei cittadini dei singoli Stati membri: il Parlamento europeo non pretende di rappresentare “il” popolo europeo (della cui emersione ancora non si danno le condizioni) e i “gradi di separazione” fra le istituzioni eurounitarie e gli elettorati degli Stati sono troppi per poter sostenere che questi ultimi abbiano potuto esercitare una funzione realmente legittimante. Quel che più conta, l’assenza di partiti politici o di sindacati autenticamente europei, così come di un’opinione (e prima ancora di una sfera) pubblica altrettanto europea non ha consentito l’apertura di canali di trasmissione della volontà politica dei cittadini adeguatamente efficienti<sup>54</sup>.

In Italia, l’assenza di quei canali crea problemi di rendimento democratico particolarmente significativi, vista la qualità del disegno dei rapporti tra società

---

<sup>51</sup> Cfr., in questo senso, anche P. DE IOANNA - L. LANDI, *Tecnica e politica: un rapporto cruciale per costruire un’idea del nostro avvenire democratico*, 5 del dattiloscritto. Opposta e assai più ottimistica, invece, mi sembra la posizione di A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), spec. 4 sgg. del dattiloscritto.

<sup>52</sup> I limiti del processo compiutosi sino adesso, svoltosi “al di fuori di un processo di rafforzamento democratico e di esplicita e conseguente evoluzione istituzionale dell’Unione”, sono messi in luce dallo stesso Presidente della Repubblica, Napolitano, nel discorso tenuto in Venezia, alla Fondazione Pellicani, il 6 settembre 2012, sul tema *Unione politica ed europeizzazione della politica*, 4 del dattiloscritto.

<sup>53</sup> G. AMATO, *Unione politica il traguardo e non l’alibi per stare fermi*, ne *Il Sole-24 Ore* del 2 settembre 2012.

<sup>54</sup> Da questo punto di vista è bene che gli intellettuali evitino di cadere nella fallacia posizionale che li induce a credere che tutti gli europei si trovino nella loro medesima condizione di “cittadini del mondo” e abbiano le medesime opportunità di scambio culturale.

civile e società politica che era stato tracciato dalla Costituzione. Questa aveva ben colto l'esigenza di (ri)costruire l'unità nazionale soprattutto tramite un avanzamento nella direzione di più robusti vincoli d'interesse materiale, come dimostrano sia l'art. 3, comma 2, Cost. (che traccia un percorso originalissimo di emancipazione umana), sia le norme in materia economico-sociale (che, peraltro con statuizioni di larga massima, identificano gli strumenti necessari perché quel percorso possa compiersi), e aveva concepito un processo decisionale pubblico coerente con tale premessa (in quanto aperto e pluralistico), affidando ai partiti il compito di consentire ai cittadini, in essi associati, addirittura di "determinare" la politica "nazionale" (art. 49) e riservando al Parlamento (artt. 70 sgg.) la "politica parlamentare" (intesa come la prima formalizzazione e rielaborazione in opzioni legislative delle scelte compiute in sede di determinazione della politica nazionale) e all'Esecutivo (art. 95) la "politica generale del Governo" (intesa come lo svolgimento, attraverso puntuali scelte di indirizzo politico, delle scelte assunte nella sfera della politica nazionale e in quella della politica parlamentare). Si trattava di un disegno assai complesso, che poteva funzionare solo grazie a concrete politiche di *welfare*, ad una cittadinanza attiva e consapevole, a partiti distintamente caratterizzati nelle loro costellazioni di valori di riferimento, ad istituzioni capaci sia di garantirsi la propria autonomia che di mantenersi nei confini loro assegnati dal riparto costituzionale delle competenze. Solo in parte, è noto, queste condizioni sono state presenti nel nostro secondo dopoguerra, ma come non avvedersi del fatto che la crisi dell'unità nazionale è andata di pari passo con la crisi del *welfare*, dei partiti e del Parlamento? Ora, la lontananza dal raffinato quadro costituzionale della costruzione della decisione politica si è fatta siderale e lo dimostrano, meglio d'ogni possibile argomentazione scientifica, le recenti vicende del rapporto fra sistema politico e sistema finanziario, a partire

almeno dalla crisi del mercato immobiliare americano del 2008<sup>55</sup>. E' in questa prospettiva che il tema del bilancio e quello del tipo di Stato si intrecciano.

L'Unione non è una federazione e neppure una confederazione. Al suo interno, anzi, la competizione fra gli Stati non è venuta meno e gli interessi dei singoli membri sono ben lontani dall'essere assorbiti nell'interesse generale della struttura unitaria (che, anzi, decide sovente dietro la spinta decisiva degli Stati più forti e - quindi - dei loro interessi)<sup>56</sup>. Per fare un solo, significativo, esempio che ci riguarda, il differenziale dei tassi di interesse fra i titoli di Stato tedeschi e quelli italiani determina vantaggi competitivi per le imprese tedesche che certo non passano inosservati e dei quali è difficile immaginare che non si tenga conto nel confronto politico. Anzitutto, il costo del credito per le imprese dipende dal costo del credito per le banche che le finanziano e questo, a sua volta, dipende dal costo del credito per lo Stato presso il quale le banche, dal canto loro, acquisiscono mezzi finanziari. In secondo luogo, se partirà il programma di privatizzazioni e alienazioni previsto dall'art. 33, comma 8-ter, del d. l. n. 98 del 2011 (conv. in l. n. 111 del 2011) introdotto dall'art. 23, comma 1, lett. g, del d. l. n. 95 del 2012 (conv. in l. n. 135 del 2012: c.d. *spending review*) o si seguiranno ipotesi ancora più incisive, come quella avanzata da *Astrid* in un suo recente documento<sup>57</sup>, l'acquisizione dei beni dismessi sarà molto più semplice per i *competitors* tedeschi che per quelli italiani, ancora una volta a causa del minor costo del credito in favore dei primi.

La struttura istituzionale dell'Unione e la realtà dei rapporti fra gli interessi dimostrano che la serrata discussione che ha opposto coloro che, all'epoca, negavano e quelli che affermavano che la c.d. costituzione europea fosse

---

<sup>55</sup> A questo proposito è ben noto, ma non è mai inutile rammentare, che la crisi nasce, appunto, come crisi del debito *privato*, prima ancora del debito *pubblico* (fra i molti, in questo senso, da ultimo, V. VISCO, *La Germania, la crisi europea e i fantasmi del passato*, in *Italianieuropei*, n. 8/2012, 28).

<sup>56</sup> Analogamente, R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2012, 3.

<sup>57</sup> Intitolato *Le proposte per la riduzione dello stock del debito pubblico. pregi e difetti*, ed elaborato da Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giuseppe Bivona, Davide Ciferri, Paolo Guerrieri, Giorgio Macciotta, Rainer Masera, Marcello Messori, Stefano Micossi, Giuseppe Pennisi, Edoardo Reviglio, Maria Teresa Salvemini.

un'autentica costituzione si è conclusa, sia consentito rivendicarlo, con la piena vittoria dei primi: proprio le vicende degli ultimi anni hanno dimostrato che la *sostanza* di una costituzione non si adatta ad una *forma* che non abbia le caratteristiche minime di una comunità politica (il che significa, nella dimensione storica della modernità: di uno Stato, anche se è ovvio che di quella medesima forma sarebbe possibile concepire manifestazioni alternative). La questione, oggi, è appunto quella di quale possa o debba essere tale forma e della compromissione che, in sua assenza, subisce e continuerà a subire il principio democratico<sup>58</sup>. E' proprio il terreno della politica di bilancio quello sul quale la tensione verso una forma politica più corrispondente alle esigenze democratiche si è manifestata: potrebbe essere questo, appunto, anche il terreno sul quale i primi elementi di una nuova forma potrebbero essere costruiti e sperimentati.

Oltre che “verso l'alto” le vicende del bilancio incidono sul tipo di Stato anche “verso il basso”. Mentre spingono (o, ragionevolmente, dovrebbero spingere) verso la costruzione di un sistema europeo federale o almeno confederale, allo stesso tempo disvelano i limiti della prospettiva federalista interna: la necessità che le politiche dell'entrata e della spesa siano sempre più compattamente coerenti e che rispettino esigenze di (lo vedremo) pur tendenziale e flessibile equilibrio (imposte dalle fonti internazionali, eurounitarie e nazionali) innesca un fatale percorso di accentramento, nel quale i margini disponibili per le autonomie tendono a ridursi progressivamente: del resto, già da tempo la giurisprudenza costituzionale sulle competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica ha agito in questa direzione<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Mi sembra che sia questa la prospettiva del già ricordato discorso che il capo dello Stato ha tenuto alla Fondazione Pellicani il 6 settembre 2012.

<sup>59</sup> In questo senso, già A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 204 sg. L'importanza assunta dal principio del coordinamento della finanza pubblica non sorprende, visto ch'esso costituisce un “fondamentale strumento di garanzia e misura dell'effettivo rendimento del sistema policentrico” (G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 17 gennaio 2012, 1 sgg.).

Infine, a dimostrazione del fatto che i piani dell'analisi possono essere separati solo parzialmente e - se si vuole - artificialmente, è bene ricordare che, come è ben noto, proprio il protagonismo a livello europeo degli esecutivi degli Stati membri costituisce uno dei fattori del loro rafforzamento entro i sistemi costituzionali nazionali, sicché le vicende del tipo di Stato e quelle della forma di governo si intersecano e si condizionano.

## *2.- La riforma costituzionale del 2012.*

E' entro queste coordinate generali che deve essere inquadrata la recente riforma della nostra Costituzione, che ha investito soprattutto - ma non solo - l'art. 81. Si tratta di una revisione costituzionale che presenta aspetti meritevoli di attenzione sia quanto alla forma che quanto ai contenuti.

### *2.1.- Una riforma costituzionale "dovuta"?*

E' opinione diffusa che, per rispettare alcuni impegni internazionali, non si potesse fare a meno di rivedere la nostra Costituzione. E' discutibile.

Vediamo, anzitutto, alcuni aspetti procedurali della vicenda.

La rapidità con la quale la l. cost. n. 1 del 2012 è stata approvata e il vasto consenso parlamentare che l'ha sostenuta sono noti. Quel che vale la pena di mettere in luce, però, è soprattutto che la vicenda riformatrice ha mosso i suoi primi passi fuori dal Parlamento. Il suo avvio, infatti, prima ancora che la formalizzazione di alcune iniziative legislative, è stato nella sostanza la lettera indirizzata dai "due" (se così si può dire) governatori della BCE (quello in carica - Trichet - e quello prossimo a subentrargli - Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano) al Governo italiano in data 5 agosto 2011. Quella lettera, come è noto, sebbene sollecitasse fermamente anche alcuni interventi specificamente parlamentari, non è stata divulgata ed è rimasta nota solo ai mittenti e al destinatario, almeno sino a che un quotidiano non l'ha pubblicata<sup>60</sup>, portandola a conoscenza delle nostre Assemblee rappresentative. Essa entrava nel dettaglio

---

<sup>60</sup> Il *Corriere della sera* del 29 settembre 2011.

dell'attività parlamentare, indicando minutamente i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per tagliare la spesa e chiedendo di farlo per decreto legge, che il Parlamento avrebbe dovuto convertire “by end September 2011”, ma proprio il Parlamento, come accennato, ne restò a lungo all'oscuro.

Nonostante questo, le Camere, una volta venute a conoscenza della lettera e a seguito delle altre sollecitazioni delle quali ora si dirà, si sono affrettate a lavorare sulla revisione costituzionale. La lettera, per la verità, non la imponeva affatto. Vi si scriveva, infatti, che “a constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate”, ma una riforma “opportuna” non è per forza di cose “necessaria”, né la lettera faceva esplicito riferimento all'inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio<sup>61</sup>.

Un'imposizione in tal senso non v'era nemmeno nel c.d. “Patto euro plus”, poi allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. Esso, infatti, stabilisce espressamente, in via generale, che “*ciascun paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure elencate [...]*”. Quanto, poi, alla specifica disciplina di bilancio, si limita a disporre: “*Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun*

---

<sup>61</sup> Del resto, lo stesso M. DRAGHI, *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 91 sg., a suo tempo aveva negato l'opportunità di irrigidire in Costituzione strategie e scelte in materia economica che meriterebbero di essere lasciate al dominio della flessibilità. Anche i fautori più convinti dell'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, del resto, hanno espressamente ritenuto indispensabile un temperamento della sua rigidità (cfr., ad es., G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011 - 15 novembre 2011, 3; S. SILEONI, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in *IBL Focus*, n. 193 - 22 novembre 2011).

paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di «freno all'indebitamento», regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale". Quella della revisione costituzionale era, dunque, solo una delle possibili azioni suggerite, non l'unica che il Patto imponesse<sup>62</sup>. Certo, è ben noto che dietro il Patto v'era la forte pressione della Germania, che con compatta rigidità persegue da anni la medesima politica economico-finanziaria (non necessariamente con prospettive positive nel medio-lungo periodo)<sup>63</sup> e ha l'ambizione di esportarla ovunque<sup>64</sup>. Un accordo internazionale, tuttavia, non è scritto da uno solo dei contraenti e va interpretato, come qualunque fonte, muovendo anzitutto dal suo tenore letterale (che traduce la volontà di tutti e non d'uno solo dei paciscenti) più che dalle *arrière pensées* che occulterebbe. Dire che chi non ha ravvisato in quel Patto una coattiva sollecitazione a rivedere le costituzioni nazionali<sup>65</sup> avrebbe fatto "finta di non capire"<sup>66</sup>, dunque, è sbagliato, prima ancora che ingeneroso.

Che un autentico dovere giuridico (internazionale) di revisione costituzionale non fosse implicato dal Patto (o dai documenti successivi, come quelli compresi nel c.d. *Six Pack*) e non sia implicato nemmeno ora da un documento ancor più incisivo come il c.d. Fiscal Compact (e cioè dal "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria", stipulato a

---

<sup>62</sup> Nel patto non vi era, dunque, un esplicito impegno a far sì che lo strumento giuridico utile fosse la Costituzione (analogamente, G. DE MINICO, *Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico*, ne *Il Sole-24 Ore* del 2 ottobre 2011). Sulla questione, v. anche le informate considerazioni di G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011, 4, 3 sg.

<sup>63</sup> Molti studiosi lo hanno, di recente, rilevato. Cfr., ad es., M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, trad. it. di A. Altieri e B. Brancoli Busdraghi, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12/2010, 1312; da ultimo, con efficace sintesi giornalistica, P. LEON, *L'ostinazione tedesca*, ne *L'Unità* del 21 agosto 2012. Nel senso, invece, che "il *Modell Deutschland* si sta rivelando il più efficiente dal punto di vista economico e quello maggiormente in grado di difendere le conquiste sociali e politiche del welfare europeo" A. BOLAFFI, *La crisi di senso del progetto europeo*, in *Italianieuropei*, n. 8/2012, 20.

<sup>64</sup> Come rileva R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2011, 95 sgg., "l'atteggiamento tedesco appare, più che una *moral suasion* una «*moral crusade*»".

<sup>65</sup> La tesi in questione è stata sostenuta, oltre che da chi scrive (*Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 2011, 702 sg.), almeno da A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 gennaio 2012, 1.

<sup>66</sup> Come afferma N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Astrid-Rassegna*, n. 164 (15/2012), 6.



Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato dall'Italia in forza della l. 23 luglio 2012, n. 114, e peraltro non ancora entrato in vigore) è affermato ora, con chiarezza, dal Conseil constitutionnel francese. Nella recente decisione n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, infatti, il Conseil afferma espressamente che lo stesso Fiscal Compact non impone “*che si proceda ad una revisione della Costituzione*” (*Considerando 30*) ma prevede espressamente l'alternativa che si adottino “*disposizioni vincolanti e di natura permanente*”, disposizioni “*il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*” (questo il testo italiano dell'art. 3, par. 2, del Trattato, sul quale il Conseil si pronuncia soprattutto nei *Considerando 19-23*).

Certo, nel caso francese l'alternativa poteva essere più facilmente sciolta nel secondo senso (quello concretamente indicato, appunto, dal Conseil: *Considerando 24*) perché la Costituzione del 1958 prevede le leggi organiche, che da noi sono rimaste sconosciute (almeno finché la stessa l. cost. n. 1 del 2012 non ne ha introdotto una peculiare ipotesi al novellato art. 81, comma 6, Cost.)<sup>67</sup>. Non per questo, tuttavia, quella strada sarebbe stata per noi impraticabile. Il vincolo che il Fiscal Compact chiedeva di introdurre, infatti, era essenzialmente procedurale (dovendo essere garantito “*lungo tutto il processo nazionale di bilancio*”): era dunque ben possibile operare sui regolamenti parlamentari oppure approvare una legge “di sistema”, sul modello della l. n. 400 del 1988, che condizionasse il successivo esercizio della potestà legislativa. Né si potrebbe obiettare che l'inosservanza dei regolamenti parlamentari, per costante giurisprudenza costituzionale, non può essere censurata in sede di giudizio sulle leggi<sup>68</sup> o che, in assenza dell'istituto della legge organica, una legge ordinaria, per quanto “di sistema” possa essere, non può condizionare la legittimità costituzionale di un'altra

<sup>67</sup> Ivi si prevede, come è noto, che “*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*”.

<sup>68</sup> Tra le tante, sentt. n. 9 del 1959, 78 del 1984.

legge ordinaria. Quanto alla prima obiezione, va detto che l'osservanza dei regolamenti parlamentari è assicurata dai meccanismi interni alle Camere, a cominciare dall'azione dei rispettivi Presidenti, e che il Fiscal Compact non richiede che i meccanismi di garanzia dell'osservanza delle sue prescrizioni siano esclusivamente di tipo giurisdizionale. Quanto alla seconda, sebbene la Corte costituzionale avesse affermato espressamente, anni addietro, che proprio la l. n. 400 del 1988 non può costituire parametro interposto nei giudizi sulle (altre) leggi<sup>69</sup>, il Presidente Napolitano, dopo aver fatto riferimento al principio dell'omogeneità in sede di promulgazione della legge di conversione del d. l. 25 marzo 2010, n. 40 (c.d. decreto legge "incentivi"), ha qualificato la l. n. 400 del 1988 come "legge di attuazione costituzionale" nella *Lettera* ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 22 febbraio 2011, che è stata loro indirizzata in riferimento al disegno di legge di conversione del d. l. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. "milleproroghe"). Egli ha anche puntualmente ricordato alcuni significativi precedenti della Presidenza Ciampi, nei quali la l. n. 400 era stata utilizzata come parametro e il principio di omogeneità dei decreti legge era stato fatto valere ben prima della "svolta" giurisprudenziale della Corte costituzionale, che con la sent. n. 22 del 2012, come è noto, ha affermato che "*L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»*" dei quali parla l'art. 77 Cost., con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo "*inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario*".

Non solo. Più in generale, si deve riflettere sull'oscurità della nozione di "disposizione vincolante" nel contesto europeo, visto che vi sono ordinamenti nei quali non esiste un tribunale costituzionale, sicché è arduo far valere limiti alla legge che derivino dalle fonti costituzionali interne.

---

<sup>69</sup> Il concetto è ribadito nella recente sent. n. 22 del 2012, della quale si dice subito appresso nel testo.

Ma torniamo alla significativa esperienza francese<sup>70</sup>. Prima della pronuncia del Conseil, che ormai ha sdrammatizzato la questione, l'allora Presidente Sarkozy aveva presentato un progetto di riforma inteso ad introdurre in Costituzione la sostanza dei vincoli europei. Sebbene il progetto sia stato approvato in via definitiva il 13 luglio 2011, però, la riforma non è mai entrata in vigore, perché il Presidente ha deciso di sottoporla alle due Camere riunite in Congresso (noi diremmo: al Parlamento in seduta comune) ai sensi dell'art. 89, comma 3, Cost.<sup>71</sup> e il relativo procedimento, anche a causa dell'avvicendamento politico nel frattempo maturatosi, si è arenato. Ebbene: sebbene fosse ormai chiaro a tutti che sul piano della revisione costituzionale la Francia non solo non aveva ancora fatto nulla, ma nulla avrebbe fatto, nessuno ha pensato di evocarne la responsabilità di diritto internazionale. Se l'Italia e ancor più sollecitamente la Spagna hanno cambiato le loro Costituzioni, allora, non lo si deve tanto alla cogenza di un vincolo internazionale quanto alla loro debolezza politica e finanziaria. Giuridicamente, però, altre strade sarebbero state percorribili<sup>72</sup>.

## 2.2.- Una riforma costituzionale "irrilevante"?

Un'altra opinione piuttosto diffusa, sostenuta con particolare efficacia da Tosato, è che la revisione intesa ad introdurre il c.d. pareggio di bilancio in Costituzione fosse irrilevante, in quanto "l'obbligo del pareggio di bilancio era già operante nel diritto dell'Unione; e questo, in base a consolidati principi, ha valore prioritario sul diritto interno"<sup>73</sup>. Anche questa opinione mi sembra discutibile.

<sup>70</sup> Efficacemente descritta da I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 9 sgg.

<sup>71</sup> A tenor del quale "le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale".

<sup>72</sup> Questo, ovviamente, non significa negare che, di fatto, la nostra revisione costituzionale abbia "l'origine e la causa prima" nelle segnalate vicende internazionali e comunitarie: così L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 2 del dattiloscritto. Una cosa, però, è una spinta di fatto, ben altra un vincolo giuridico.

<sup>73</sup> G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22 luglio 2012, 3.

E' ben noto (ed è riconosciuto anche dalla dottrina ora ricordata)<sup>74</sup> che i vincoli europei alle scelte di bilancio degli Stati membri sono assai meno rigidi di quanto comunemente si pensi e - soprattutto - sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da ampia discrezionalità politica. Lo stesso Fiscal Compact lo dimostra a sufficienza.

Dal punto di vista dei contenuti, anzitutto, il rigore dell'affermazione dell'art. 3, par. 1, lett. b), che impone “*il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato*”, è temperato dalla previsione che il saldo strutturale annuo della p.A. sia “*corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee*” (art. 3, par. 3, lett. a)) e che quali “*circostanze eccezionali*”, che, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c), consentono di deviare dall'obiettivo, si debbano intendere “*eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine*” (3, par. 3, lett. b)). Inoltre: a) il rientro dal debito ad un ritmo medio di un ventesimo l'anno (art. 4) è solo un “*parametro di riferimento*”; b) il “*programma di partenariato economico e di bilancio*” previsto per gli Stati soggetti a procedura per disavanzo eccessivo dall'art. 5, par. 1, non determina (come osservato dal Conseil constitutionnel nella ricordata pronuncia, *Considerando 32*), conseguenze vincolanti nel diritto interno; c) la previsione che si debbano comunicare al Consiglio e alla Commissione i piani di emissione del debito pubblico (art. 6) “*n'instaure qu'une obligation d'information*” (così ancora la ricordata pronuncia del Conseil constitutionnel, *Considerando 33*).

Dal punto di vista dei procedimenti sanzionatori, il Fiscal Compact introduce alcune novità significative, che tuttavia non sono tali da alterare completamente la logica che li informava.

---

<sup>74</sup> G. L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., spec. 4 sgg. Nel medesimo senso anche A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 455.

Anzitutto, l'obbligo di sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione nel caso di una procedura per disavanzo eccessivo può essere disatteso solo a condizione che la maggioranza qualificata delle parti contraenti si opponga (art. 7). In secondo luogo, nell'ipotesi di violazione dell'art. 3, par. 2 (sugli effetti del Trattato nel diritto interno), si introduce la giurisdizione della Corte di giustizia, che può essere adita secondo quanto disposto dall'art. 8 e dall'Allegato recante "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria disposizioni convenute dalle parti contraenti al momento della firma riguardo all'articolo 8 del trattato". Nessuna delle due novità, però altera il carattere essenzialmente politico dei procedimenti sanzionatori.

Quanto alla prima, è evidente che la previsione dell'art. 7 in ordine al regime delle maggioranze rafforza la Commissione<sup>75</sup>. Ciononostante, la decisione finale può essere pur sempre adottata secondo criteri puramente politici e gli stessi criteri giuridicamente vincolanti sono, in realtà, oggetto di apprezzamento ampiamente discrezionale, perché l'attivazione del procedimento sanzionatorio "comporta valutazioni complesse in ordine a tutta una serie di «fattori significativi»"<sup>76</sup>.

Quanto alla seconda, non solo la stessa decisione di adire la Corte di giustizia è oggetto di un apprezzamento discrezionale, ma è lecito nutrire qualche dubbio sull'efficacia di questo controllo giurisdizionale. Va detto, infatti, che l'eventuale sentenza di condanna della Corte dovrebbe obbligare all'adozione dei provvedimenti necessari per la sua esecuzione, ma, per le ragioni viste sopra, la definizione di quali debbano essere tali provvedimenti, nell'obiettiva opinabilità delle scelte politico-economiche, comporta un apprezzamento che, travalicando la discrezionalità e attingendo l'opportunità, mal si addice ad un giudice. Non solo: l'eventuale inosservanza dell'obbligo di adottare i provvedimenti di esecuzione comporta soltanto il rischio di una sanzione pecuniaria, non superiore allo 0,1 del

<sup>75</sup> Lo rileva opportunamente anche G. L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., 8.

<sup>76</sup> Così ancora G. L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., 7.

PIL dello Stato condannato, ma non determina la diretta illegittimità degli atti o delle omissioni a questo imputabili<sup>77</sup>.

Il punto, allora, è proprio questo. Nell'edificio istituzionale di diritto internazionale e sovranazionale che è stato così costruito<sup>78</sup> lo spazio per delle conseguenze giuridiche sugli *atti* e sulle *omissioni* degli Stati non c'è. Questo spazio c'è, invece, nel diritto interno e si apre proprio con la riforma dell'art. 81 Cost., che introduce parametri che il nostro giudice costituzionale può ora far valere in sede di sindacato di costituzionalità delle leggi. La revisione della Costituzione, dunque, è tutt'altro che irrilevante, perché modifica radicalmente il regime della legislazione nazionale<sup>79</sup>.

Si potrebbero prospettare tre obiezioni.

La prima è che il giudice costituzionale, già in precedenza, avrebbe potuto annullare le leggi italiane in contrasto con il Fiscal Compact per mediata violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., che obbliga al rispetto del diritto internazionale. L'obiezione, però, sarebbe solo formalmente corretta, perché il carattere *souple*, discrezionale, delle conseguenze previste dal diritto internazionale per l'eventuale violazione del Fiscal Compact non avrebbe consentito il determinarsi di conseguenze rigide nel diritto interno (perché, paradossalmente, avrebbero eliso la discrezionalità voluta dallo stesso diritto internazionale).

La seconda è che anche in assenza della revisione il giudice comune avrebbe potuto disapplicare quegli stessi atti, ove in contrasto con il diritto eurounitario, magari previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (tanto più che essa, ora, ha le competenze indicate dal ricordato art. 8 del Fiscal Compact). Si può replicare, però, che la disapplicazione è - concettualmente e praticamente - cosa diversa

---

<sup>77</sup> Non si può non rilevare, peraltro, il paradosso di una sanzione pecuniaria che può aggravare i problemi, colpendo Stati che magari non hanno conseguito certi obiettivi più per la loro oggettiva debolezza economica che per la loro cattiva volontà politica.

<sup>78</sup> Costruito, aggiungo, senza una lineare coerenza fra i due piani, come rileva anche P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2012, 2.

<sup>79</sup> La necessità della revisione delle costituzioni degli Stati membri a fronte di una ritenuta debolezza del quadro normativo eurounitario è stata sostenuta da A. WEBER, *Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise*, in *EuZW*, n. 24/2011, 940.

dall'annullamento e che per l'apprezzamento di circostanze così complesse come quelle che sono connesse al rispetto dei vincoli di bilancio è ben più attrezzato (e legittimato) del giudice comune il giudice costituzionale. Inoltre, è tutto da dimostrare che se il diritto eurounitario non prevede, al proprio interno, conseguenze dirette su certi atti, quei medesimi atti possano essere disapplicati dal giudice nazionale (che in questa ipotesi agisce, si badi, come giudice eurounitario).

La terza è che, anche se si fosse realizzata l'ipotesi, prospettata in precedenza, di un'attuazione dell'impegno imposto dall'art. 3, par. 2, del Fiscal Compact attraverso i regolamenti parlamentari o una legge "di sistema", si sarebbero determinate conseguenze sulla legittimità degli atti legislativi inosservanti degli obblighi internazionali o eurounitari. Anche qui, tuttavia, si può replicare che solo la scelta della revisione ha aperto le porte al sindacato di costituzionalità e alla possibilità di una declaratoria di illegittimità, con conseguente annullamento degli atti legislativi interni.

La riforma introdotta con la l. cost. n. 1 del 2012, dunque, oltre che non necessaria, non è nemmeno irrilevante.

### *2.3.- Metodi interpretativi e revisione costituzionale.*

Ma cosa c'è, in effetti, nella riforma? La puntuale identificazione del contenuto precettivo della l. cost. n. 1 del 2012 richiede, preliminarmente, il chiarimento delle premesse metodologiche che debbono guidare l'interprete.

Deve applicarsi, nella definizione del rapporto di senso che lega Costituzione e leggi costituzionali (intendo: le leggi adottate con il procedimento *ex art. 138 Cost.*, ivi comprese, dunque, quelle di revisione), il principio dell'interpretazione conforme. E' ben noto che tale principio è stato costruito soprattutto in considerazione dell'esigenza di armonizzare sfere diverse della legalità: l'interpretazione "conforme a Costituzione" serve a rendere coerenti la sfera della legalità legale e la sfera della legalità costituzionale; l'interpretazione "conforme a diritto europeo" serve a rendere coerenti la sfera della legalità costituzionale e

quella della legalità comunitaria (ed ora eurounitaria) etc. E' altrettanto noto che la sua applicazione concreta non è stata (e non è) sempre lineare e corretta, come dimostra il fatto che in non poche occasioni l'interpretazione conforme a Costituzione ha indotto gli operatori del diritto a tendere il testo della legge ben al di là del suo ragionevole dominio di senso, esercitando una sorta di improprio sindacato diffuso di costituzionalità: la crisi dell'incidentalità nel processo costituzionale (riscontrabile nella diminuzione delle ordinanze di rimessione, sia in termini assoluti che in termini relativi nel raffronto con i ricorsi introduttivi dei giudizi principali)<sup>80</sup> ne è la prova più evidente<sup>81</sup>. Nondimeno, quel principio corrisponde ad alcune esigenze logiche (ed implicitamente assiologiche) che sono presenti anche nella definizione del rapporto tra Costituzione e fonti di rango costituzionale.

Se vero - come a me sembra - che le costituzioni aspirano all'“eternità ordinamentale”, nel senso che ambiscono a prescrivere le regole del giuoco di un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da *quella* costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno, il loro interprete è tenuto ad assicurare una stabilità interpretativa ben maggiore di quella che è richiesta dalla legge e ad ancorarsi più robustamente alla *voluntas* del loro autore storico<sup>82</sup>. Questa stabilità non riguarda tanto i singoli contenuti dispositivi dei precetti costituzionali, quanto il loro più profondo *contenuto di valore*<sup>83</sup>, che deve essere salvaguardato anche nel contesto dell'evoluzione normativa e del quale deve essere assicurata la massima pervasività. Interpretare le leggi costituzionali in conformità a tale contenuto di valore, intangibile se non si vuole segnare una

---

<sup>80</sup> Il dato è constatato, da ultimo, dal Presidente della Corte costituzionale, Quaranta, nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*, 6 sgg.

<sup>81</sup> Per uno sguardo riassuntivo sul punto (e per ulteriori indicazioni), sia consentito rinviare al mio *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *Il Foro amministrativo*, suppl. al n. 7-8/07, *Il ruolo del giudice. Le magistrature supreme*, a cura di M.A. Sandulli, 87 sgg.

<sup>82</sup> Rinvio al mio *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.*, 2009, spec. 24 sg.

<sup>83</sup> V. ancora *L'interprete della Costituzione*, cit., 24.



discontinuità ordinamentale<sup>84</sup>, è richiesto, dunque, dalla stessa struttura *logica* delle costituzioni (almeno, delle costituzioni rigide) e dalla pretesa di tenuta *assiologica* che le caratterizza, anche in mancanza di quella duplicità di sfere della legalità che è normalmente presupposta dall'interpretazione "conforme a". Se si vuole, la questione si intreccia - sin quasi a confondersi - con quella dell'identificazione dei principi intangibili delle singole costituzioni, principi che, come è noto, non si collocano soltanto nel dominio della regolazione del rapporto fra istituzioni e cittadini, ma possono trovarsi anche in quello degli assetti organizzativi delle stesse istituzioni.

#### *2.4.- Interpretazione della l. cost. n. 1 del 2012 e principi intangibili della Costituzione.*

Se, ora, ci poniamo alla ricerca dei principi costituzionali intangibili con i quali la l. cost. n. 1 del 2012 potrebbe interferire e con i quali deve essere invece, almeno nei limiti di possibilità tracciati dal testo, armonizzata, possiamo incorrere nell'obiezione che una simile ricerca sarebbe vana, perché la vaghezza degli originari precetti costituzionali in materia di bilancio escluderebbe qualunque possibilità di ricostruirli. Non è, a mio parere, così.

E' appena necessario osservare, anzitutto, che il segnalato collegamento fra bilancio, da un lato, e diritti e doveri dei cittadini, dall'altro, implica la necessità che la ricerca di quei principi non percorra il solo territorio delle norme direttamente intese a disciplinare la decisione di bilancio, ma si estenda anche a quello delle norme che definiscono l'intera forma di Stato: vedremo in chiusura che la soluzione interpretativa che verrà proposta non si porrà in contrasto con i principi così identificati.

In secondo luogo, proprio la genericità delle previsioni costituzionali sul bilancio, che buona parte della dottrina ha criticato, è rivelatrice dell'intenzione di

---

<sup>84</sup> Quasi superfluo precisare che nella prospettiva dell'ordine costituzionale vigente (ma non in quella dell'ordine costituzionale novellamente istituito, che - se ne sarà capace - si legittimerà da sé) questa discontinuità è da ritenere illegittima, in ragione dei limiti assoluti alla revisione costituzionale che la Corte ha ritenuto esistenti sin dalla sent. n. 1146 del 1988.

fondo dei nostri Costituenti. Essi, infatti, rifuggirono da ogni dogmatismo e *consapevolmente rifiutarono di conformare la Costituzione ad una specifica premessa di teoria economica*<sup>85</sup>. E' in questo rifiuto dell'opzione in pro dell'una o dell'altra politica finanziaria<sup>86</sup>, nella scelta di strutturare la regolamentazione del bilancio essenzialmente come disciplina di un processo decisionale (e non dei suoi contenuti)<sup>87</sup> e nella conseguente duttilità di tale (originaria) disciplina che giace, a mio avviso, l'autentica essenza di valore che si distilla dal testo costituzionale. Quello che ad alcuni, pur autorevoli, commentatori è parso un difetto redazionale dell'originario art. 81 Cost. (la "peggio scritta" - è stato detto - tra le norme costituzionali)<sup>88</sup> è dunque da ricostruire, in realtà, come una rivendicazione del necessario dialogo fra discrezionalità politica e regole economiche, che si nega alla separazione fra questi due dominî dell'agire umano. I Costituenti, in particolare, non negarono affatto l'esigenza dell'equilibrio finanziario, ma fecero tesoro di quanto aveva rilevato la Commissione De Maria, che aveva perorato la causa dell'"equilibrio economico fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private"<sup>89</sup>, concependo l'equilibrio finanziario come mezzo (finanziario, appunto) rispetto ad uno scopo più ampio (economico-sociale), dimodoché il procedimento di bilancio non doveva assicurare un mero equilibrio

---

<sup>85</sup> Esplicitamente nel senso che i Costituenti intesero sottrarsi "all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato", era già, in tempi non sospetti, l'opinione di S. BARTOLE, *Articolo 81*, cit., 198. Altra cosa, ovviamente, è il fatto che i Costituenti abbiano chiaramente optato per un sistema economico non di tipo socialista, bensì capitalista (sul punto, mi permetto di rinviare ancora al mio *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 682).

<sup>86</sup> Del quale prende atto anche A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano* (vers. provv.), Relazione al convegno "V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale: «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale»", Lecce, 14-15 settembre 2012 (ed. provv.), 2, che peraltro osserva come la recente sent. Corte cost. n. 70 del 2012, estendendo alle previsioni di bilancio l'obbligo di copertura finanziaria, finisca per suggerire approdi diversi.

<sup>87</sup> E' esatta la tesi che nell'originario art. 81, comma 4, Cost., "rinviene la prescrizione non di vincoli di natura sostanziale, ma, piuttosto, di una metodologia decisionale" (così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 98; da ultimo, anche G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie*, cit., 14).

<sup>88</sup> Sono parole di A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in AA. VV., *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 347.

<sup>89</sup> *Rapporto della Commissione economica. Presentato all'Assemblea Costituente*, V, I, *Relazione*, 35.

*formale*, bensì un equilibrio *sostanziale* “fra attività finanziaria ed attività economica in genere”<sup>90</sup>. Relazione che, sia dato osservare incidentalmente, continua ad essere presupposta dalla vigente legge di contabilità, quando collega le regole contabili alle “*esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica*” (art. 2, comma 1, l. 31 dicembre 2009, n. 196), quando qualifica la legge di bilancio (e gli altri documenti della manovra di bilancio) come “*strumenti della programmazione*” (art. 7, comma 2), quando assegna al DEF il compito di stabilire “*gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica*” (art. 10, comma 2, lett. a)), etc.<sup>91</sup>.

E’ bene precisare due cose.

Anzitutto, che rilevare la duttilità delle regole costituzionali non significa postularne la sostanziale vuotezza. E’ pur sempre sulla base del vecchio art. 81 Cost., infatti, che la Corte costituzionale, se ha affermato che l’obbligo di copertura non esclude l’ipotesi di un *deficit*<sup>92</sup>, ha anche affermato che quell’obbligo, per le spese poliennali, riguarda anche gli esercizi finanziari futuri, ancorché per quello in corso debba essere osservato con rigore affatto particolare<sup>93</sup>; che non si possono coprire spese presenti con crediti futuri, specie se lontani nel tempo<sup>94</sup>; che non possono essere contabilizzati in bilancio attivi di gestione che non sono stati verificati nel bilancio relativo al precedente esercizio finanziario<sup>95</sup>; che ogni anticipazione di entrata ha un costo e questo costo deve essere contabilizzato<sup>96</sup>; che, sebbene la nostra Costituzione non preveda (come ad es. in Francia) il principio di “sincerità” del bilancio, l’esigenza che la relativa legge deve

<sup>90</sup> *Ivi*, 34.

<sup>91</sup> Che il “metodo della programmazione” sia suggerito, peraltro, dalla stessa prospettiva nella quale si muovono le fonti europee è osservato da G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2011, 2.

<sup>92</sup> Sent. n. 1 del 1966, ma v. anche sent. n. 384 del 1991.

<sup>93</sup> Sentt. nn. 1 del 1966 e 384 del 1991, citt., ma anche nn. 213 del 2008, 100 e 141 del 2010, 68 e 106 del 2011, 70 e 131 del 2012, etc.

<sup>94</sup> Sentt. nn. 213 del 2008 e 141 del 2010.

<sup>95</sup> Sent. n. 70 del 2012.

<sup>96</sup> Sent. n. 54 del 1983.

soddisfare è anzitutto quella di “*di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi*”<sup>97</sup>; che la copertura della spesa di esercizio di un pubblico servizio può essere assicurata anche da misure che lo rendano più efficiente, ma solo a condizione che si dia una dimostrazione precisa e puntuale dei benefici economici assicurati dalla nuova organizzazione<sup>98</sup>, etc.

In secondo luogo, che non si tratta, qui, di svalutare la portata prescrittiva del testo costituzionale e di aderire a quel diffuso indirizzo che, talora basandosi su premesse antilluministe e ravvisando nelle costituzioni non già l’esito di consapevoli processi costituenti, ma il prodotto (hayekianamente) spontaneo della storia di una comunità, continuamente rigenerantesi, finisce per sottostimare il testo costituzionale come traduzione dell’intenzione politica dei *conditores* per esaltare l’opera dell’interprete e la sua capacità di identificare le correnti profonde della società. Questo indirizzo, per quanto si richiami a premesse generali sull’attuale condizione del diritto che sono state autorevolmente argomentate<sup>99</sup>, non considera - mi pare - che almeno la nostra Costituzione esibisce una chiara (illuministica?) pretesa ordinante della società e impone che sia mantenuta ferma la distinzione fra *legis-latio* e *iuris-dictio*, sottraendo all’interprete (e in particolare al giudice) il potere di identificare liberamente i bisogni sociali e di definire i mezzi concreti del loro soddisfacimento<sup>100</sup>. Non è qui in questione, dunque, l’astratto conflitto fra concezioni delle costituzioni come prodotti della capacità autordinante della società, naturalmente votate all’elasticità, e costituzioni come prodotti di consapevoli volontà politiche costituenti, naturalmente votate alla rigidità (conflitto che, del resto, se inteso in prospettiva di radicalità, non ha molto senso)<sup>101</sup>, ma solo ed unicamente la concreta scelta costituzionale in favore dell’antidogmatismo e

---

<sup>97</sup> Sent. n. 121 del 2007.

<sup>98</sup> Sent. n. 115 del 2012.

<sup>99</sup> V., ad es., P. GROSSI, *Giustizia come legge o legge come giustizia? Annotazioni di uno storico del diritto*, in ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2007, 23; ID., *Novecento giuridico: un secolo pos-moderno*, in ID., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 34 (ove si condivide la formula della attuale “giudizialità del diritto”); ID., *Crisi del diritto, oggi?*, *ivi*, 77.

<sup>100</sup> Ho cercato di motivare la mia posizione sul punto in *Unità nazionale*, cit., 636 sgg.

<sup>101</sup> Su quel conflitto v., da ultimo, le riflessioni critiche di L. PATRUNO, *L’elasticità della Costituzione*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/2012, 110 sgg.

della duttilità, scelta che, ribadisco, costituisce l'autentico principio fondamentale regolatore della materia, originario e intangibile.

Non è sorprendente che i nostri Costituenti si siano orientati in quella direzione. Anzitutto, il rifiuto, in particolare, del dogmatismo della dottrina che considera centrali solo le esigenze di mero pareggio contabile era coerente con la logica del modello keynesiano, e anche fra i nostri Costituenti Keynes godeva di grande popolarità, visto che era considerato "il nome più noto nel mondo" nell'ambito della scienza economica e anzi l'"economista forse più celebre dei tempi moderni" dallo stesso Einaudi, che pure non era certo tra i suoi estimatori<sup>102</sup>. Il che, peraltro, non significa che la Costituzione - specularmente negando il proprio antidogmatismo - abbia inteso far proprio, *a priori* e in astratto, il keynesismo<sup>103</sup>.

In secondo luogo, sino agli sviluppi più recenti, sui quali ha pesato il convincimento di trovarsi in uno stato di necessità generato dalla crisi economico-finanziaria, la stragrande maggioranza delle costituzioni democratiche, sebbene abbia adottato scelte sufficientemente precise in ordine agli *oggetti* e ai *fini* delle tutele costituzionali, ha preferito optare per un sorvegliato ritegno in ordine ai *mezzi*. Così, proprio la nostra Costituzione, mentre garantisce la proprietà privata, nulla esplicitamente dice sulla misura dell'indennizzo per la sua eventuale espropriazione; mentre garantisce i diritti sociali, assai poco dice sulle risorse necessarie per il loro soddisfacimento, consentendo, ad esempio, le nazionalizzazioni e le collettivizzazioni, ma certo non imponendole, limitandosi ad informare il sistema tributario a "criteri di progressività", etc. E' in altro genere di costituzioni, ben diverse dalla nostra, che sono previsti direttamente ed

---

<sup>102</sup> V. gli interventi - rispettivamente - del 24 settembre 1946 e del 23 luglio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 705; 6115.

<sup>103</sup> Non si può negare, tuttavia, che, sebbene sia arbitrario ricostruire il disegno costituzionale come se fosse stato consapevolmente connotato, sin dall'inizio, dal keynesismo in economia e dal kelsenismo in politica, lo sviluppo italiano del dopoguerra si è dispiegato proprio sotto l'ala protettrice della duplice "K": sono le politiche redistributive keynesiane e l'utilizzazione del Parlamento come luogo del confronto politico kelseniano e della generazione di unità i fattori che hanno prodotto i maggiori risultati in termini di progresso economico e di consenso sociale (riprendo questa osservazione dal mio *Unità nazionale*, cit., 716).

analiticamente i mezzi necessari per il funzionamento delle tutele (almeno formalmente) accordate: il caso della Costituzione sovietica del 1936, da questo punto di vista è paradigmatico. La questione dei mezzi era affrontata già in sede di definizione delle caratteristiche essenziali dell'ordinamento, qualificando il nuovo regime dei mezzi di produzione come la sua stessa essenza (*“La base economica dell'URSS è costituita dal sistema socialista dell'economia e dalla proprietà socialista degli strumenti e dei mezzi di produzione, affermatasi come risultato della liquidazione del sistema capitalista dell'economia, dell'abolizione della proprietà privata degli strumenti e dei mezzi di produzione e dell'eliminazione dello sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo”*: art. 4)<sup>104</sup> ed elevando il piano (del quale si definivano anche i fini) a strumento generale dell'azione economica dello Stato (*“La vita economica dell'URSS è determinata e indirizzata da un piano statale dell'economia nazionale, in vista dell'accrescimento della ricchezza sociale, dell'elevamento incessante del livello materiale e culturale dei lavoratori, del consolidamento dell'indipendenza dell'URSS e del rafforzamento della sua capacità difensiva”*). Quel che più conta, il Cap. X (artt. 118 sgg.) assisteva la proclamazione di molti dei principali diritti dei cittadini con l'identificazione (ancorché assai ottativa) dei relativi mezzi di soddisfacimento; così, come si stabiliva che *“Il diritto al lavoro è assicurato dall'organizzazione socialista dell'economia nazionale, dall'aumento incessante delle forze produttive della società sovietica, dall'eliminazione della possibilità di crisi economiche e dalla liquidazione della disoccupazione”* (art. 118) disposizioni analoghe erano dettate per il diritto al riposo (art. 119); il *“diritto all'assistenza materiale durante la vecchiaia, nonché in caso di malattia e di perdita della capacità lavorativa”* (art. 120); il diritto all'istruzione (art. 121); il diritto della donna all'eguaglianza di trattamento con l'uomo (art. 122); la stessa libertà di espressione, di stampa o di riunione, che si affermava di voler assicurare *“mettendo a disposizione dei*

---

<sup>104</sup> Vale la pena di ricordare che l'art. 131 affermava espressamente che la *“proprietà sociale socialista”* doveva intendersi *“come base sacra e inviolabile del regime sovietico, fonte della ricchezza e della potenza della patria, fonte di vita agiata e civile per tutti i lavoratori”*. Qui e nel testo ho utilizzato la traduzione italiana offerta dall'*Archivio di diritto e storia costituzionali*, disponibile online.

*lavoratori e delle loro organizzazioni le tipografie, le scorte di carta, gli edifici sociali, le strade, i mezzi di comunicazione e le altre condizioni materiali necessarie per il loro esercizio” (art. 125).*

L'esempio appena fatto rivela come il dogmatismo ideologico mal si concili con costituzioni che armonizzano la fondazione democratica dell'ordinamento e la garanzia dei diritti individuali, costituzioni che, votate all'apertura della dialettica politica, ne tracciano le coordinate - come si diceva - sul piano degli oggetti e dei fini delle tutele costituzionali, ma le tengono il campo sgombro su quello dei mezzi. Né migliore capacità di conciliazione ha il dogmatismo scientifico, perché in costituzioni di tal fatta il diffuso riconoscimento della libertà della scienza si radica nella premessa della sempre possibile falsificabilità di qualunque assunto teorico.

Tutto questo vale con particolare evidenza per la nostra Costituzione repubblicana, che, fra tutte quelle dell'Occidente democratico, è forse quella che meglio e con maggiore lucidità ha declinato in termini normativi il principio di apertura. E infatti la Costituzione, fra l'altro:

*i)* non impone un modello di società, ma sollecita semplicemente un progetto di trasformazione sociale e, consentendo a ciascuno di sviluppare pienamente la propria personalità, di questa non definisce un “modello” generale, permettendo - invece - i più vari progetti di vita (è questa la vera sostanza dell'art. 3, comma 2);

*ii)* preferisce, all'astratta nozione di “dignità umana”, la più concreta e duttile nozione di “dignità sociale”, negando copertura a qualunque estremismo, e di qualunque colore, nelle materie eticamente sensibili (si pensi alla questione del fine vita);

*iii)* riconosce (come peraltro fanno - si è accennato - altre costituzioni democratiche) la libertà dell'arte, della scienza e del loro insegnamento, ampliando all'infinito lo spazio della libera discussione culturale;

iv) sul piano della forma di governo, oltre a disegnare un quadro ancor più pluralistico di quelle di altre costituzioni democratiche, lascia consapevolmente in bianco un elemento fondamentale come il sistema elettorale, presupponendo, storicamente, un sistema proporzionale, ma non escludendo affatto la possibile adozione di un sistema maggioritario.

Se questo vale per la struttura generale della Costituzione, vale ad ancor maggiore ragione per la regolazione della materia economico-finanziaria. Qui, infatti, non solo il saggio riserbo in ordine ai mezzi - che si è già segnalato - risulta evidente, ma risulta evidente anche come esso implichi l'assunto che è ragionevole e prudente rifuggire da ogni dogmatismo teorico, visto che "non esiste una ricetta costituzionale sulla politica di bilancio da consegnare a parametri tendenzialmente rigidi"<sup>105</sup> e che in genere i precetti della scienza economica sono controvertibili (e, di fatto, controversi), sono soggetti a rapida obsolescenza<sup>106</sup> e sono ben lontani dal poter essere trattati come dogmi d'una scienza esatta (gli errori previsionali di non pochi economisti quanto alle recenti crisi sono ben noti, anche se non sempre sono pervenuti segnali di autocritica).

In definitiva: il carattere aperto della Costituzione in generale e nello specifico dominio dell'economia e della finanza e l'impraticabilità del dogmatismo teorico in questo stesso dominio impongono di ricercare un'interpretazione della l. cost. n. 1 del 2012 che la metta in armonia con il principio fondamentale di duttilità che ho cercato di mettere in luce.

#### *2.5.- I tratti fondamentali della l. cost. n. 1 del 2012.*

Se tutto questo è - come a me sembra - vero, non si può non manifestare accordo con la dottrina che, magari criticamente, ha ravvisato nella disciplina dettata dalla l. cost. n. 1 del 2012 molti significativi "margini di flessibilità"<sup>107</sup>. L'esistenza di

---

<sup>105</sup> P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 6

<sup>106</sup> In questo senso anche S. BARTOLE, *Articolo 81*, cit., 199.

<sup>107</sup> L'espressione è nel saggio, assai critico, di N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL* (Istituto Bruno Leoni), [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107, 2. La tesi della flessibilità è esposta anche da N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 7 del dattiloscritto (che, però, ritiene che la flessibilità riguardi il bilancio annuale, ma venga



questi margini, infatti, è coerente non soltanto con il testo normativo licenziato dalle Camere, ma anche con i principi fondamentali della Costituzione, da intendersi come vincolanti nel contesto della logica dell'interpretazione conforme (che peraltro, ribadisco, trova sempre nel testo la delimitazione delle sue condizioni di possibilità)<sup>108</sup>.

Rispetto ad alcune delle prime ipotesi di revisione che erano circolate, il testo che è stato infine approvato mostra scostamenti assai significativi, evidenti anzitutto nel mantenimento del riferimento al “pareggio” di bilancio nel solo *titulum legis* e nella sua sostituzione con la nozione di “equilibrio”: non che quello di pareggio fosse concetto più chiaro e meglio definito nei suoi puntuali aspetti contenutistici<sup>109</sup>, ma poiché la discussione pubblica l'aveva caricato di una molteplicità di valenze, anche simboliche, la sua scomparsa dal testo normativo non si può certo considerare casuale<sup>110</sup>.

Non è questa la sede per esaminare partitamente le singole previsioni della legge di revisione, ma è abbastanza chiaro che essa, lungi dall'accogliere il *credo* di

---

meno valutando gli equilibri in prospettiva pluriennale); A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2012, 2; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, spec. 2 sg., ma con accenti assai meno critici; favorevole alla mancata indicazione in Costituzione di tetti quantitativi alle spese e alle entrate N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, 4. Si consideri, poi, che la stessa Corte dei conti, nel Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011, ha affermato che la nuova disciplina costituzionale “*raccoglie le indicazioni europee di un saldo elastico rispetto al ciclo, con esclusione quindi di una regola più semplice, ma più rigida, nel senso di un pareggio tout-court*”.

Opposta sembra la posizione di F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, spec. 3 sgg., secondo il quale il nuovo art. 81 non conoscerebbe veri margini di flessibilità applicativa, specie per quanto riguarda il divieto di indebitamento.

<sup>108</sup> La prospettiva dalla quale si muove nel testo è speculare, mi sembra, a quella di G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie*, cit., 15, ad avviso del quale la duttilità del testo originario della Costituzione è preziosa perché consente l'assorbimento dei più vari contenuti provenienti dal processo di integrazione europea. Al contrario, ribadisco, la flessibilità in punto di contenuti rende la Costituzione refrattaria all'assorbimento di una loro dogmatica imposizione nella decisione di bilancio.

<sup>109</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., 1 sg. Sulla non coincidenza del principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese e del principio del pareggio di bilancio, A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Quali responsabilità per i protagonisti del sistema a seguito delle nuove regole?*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 9 sg. del dattiloscritto.

<sup>110</sup> E sembra dimostrare che “il legislatore non ha inteso costituzionalizzare una regola contabile ma un principio di gestione della politica economica nazionale” (così R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea*, cit., 43).

quella parte della teoria economica che critica in via di principio e in astratto l'incremento della spesa pubblica e l'indebitamento, ha inteso semplicemente offrire alcune indicazioni prudenziali, non escludendo affatto l'utilizzo della spesa e dello stesso indebitamento in funzione anticiclica<sup>111</sup>. In questa prospettiva, risultano decisive due previsioni.

Anzitutto, quella che “*l'equilibrio tra le entrate e le spese*” del bilancio statale è assicurato “*tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*” (art. 81, comma 1, Cost., novellato), il che equivale a dire che le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione e in quelle espansive<sup>112</sup>, così ammettendosi il reperimento, anche sul mercato finanziario, delle risorse eventualmente necessarie per le politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva<sup>113</sup>.

In secondo luogo, quella che l'indebitamento (del quale peraltro non si dà una definizione)<sup>114</sup> è consentito “*al fine di considerare gli effetti del ciclo economico*” (art. 81, comma 2, Cost.). L'interpretazione di questa parte del novellato art. 81, comma 2, Cost. mi sembra assai agevole. Credo sia evidente, infatti, che le ipotesi di indebitamento consentito sono due: quella legata allo scopo di “*considerare gli effetti del ciclo economico*” e quella di far fronte “*al verificarsi di eventi eccezionali*”, e che esse non debbono ricorrere cumulativamente, ma ben possono presentarsi in modo disgiunto. E' vero che tali ipotesi sono elencate in successione legandole con una “e” anziché con una “o”, ma questo, al contrario di quanto è

---

<sup>111</sup> Così anche P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 7.

<sup>112</sup> Che vanno identificate in prospettiva pluriennale: così anche M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'Organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 4 sg. del dattiloscritto.

<sup>113</sup> Il problema, semmai, riguarda il finanziamento tramite l'indebitamento delle politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo economico. Il che, però, non significa che simili politiche siano, in sé, precluse (come ritiene, se bene interpreto, F. BILANCIA, *Note critiche*, cit., 3), ma solo che non possano essere alimentate reperendo risorse finanziarie sul mercato.

<sup>114</sup> Nota giustamente A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 2, che il termine “indebitamento” può intendersi riferito sia alle “operazioni di indebitamento” che al saldo di bilancio che costituisce l'indebitamento netto (e propende per il secondo corno dell'alternativa).

stato ritenuto, non può ingenerare il minimo dubbio<sup>115</sup>. Subito dopo la congiunzione, infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso "*previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti*", che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono, appunto, due, tant'è vero che solo per la seconda è necessaria la speciale autorizzazione parlamentare (probabilmente da adottare con atto bicamerale non legislativo)<sup>116</sup>. Non basta: a tacer d'altro, l'art. 5, comma 1, lett. *d*), della l. cost. n. 1 del 2012, definendo il contenuto necessario della speciale legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., conferma che essa deve definire solo le "*gravi recessioni economiche*", le "*crisi finanziarie*" e le "*gravi calamità naturali*" quali "*eventi eccezionali*" ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., dovendo detta legge occuparsi unicamente dell'"*indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico*" laddove quello funzionale alle politiche anticicliche appartiene all'altra, distinta, ipotesi prevista dalla novellata norma costituzionale.

Una volta che le esigenze di equilibrio vengono depurate dagli effetti del ciclo e che le politiche anticicliche sono esplicitamente ammesse, anche ove alimentate dalla spesa pubblica e finanziate da ulteriore indebitamento, il nuovo quadro costituzionale del bilancio cessa d'essere sospettabile di eccessi di dogmatismo e finisce per conservare in buona misura, pur circoscrivendola, l'originaria duttilità voluta dai Costituenti. Ciò è tanto vero che a mio avviso non può convincere nemmeno l'opinione che la riforma abbia inteso addirittura "*imporre allo Stato di praticare politiche anticicliche*"<sup>117</sup>: il suo testo usa non a caso il verbo "consentire" e in presenza di questo dato assai preciso - e dell'indicazione metodologica che si è prima ricostruita - elementi di doverosità di questo genere non appaiono ravvisabili. Se obbligazione all'adozione di politiche anticicliche ha da esservi, semmai, essa esiste se e nella misura in cui tali politiche siano imposte dalla

<sup>115</sup> Dubbio che, invece, è prospettato da A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., 5 sg. Nel senso del testo, da ultimo, L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 10 del dattiloscritto.

<sup>116</sup> E' la condivisibile opinione di N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 43.

<sup>117</sup> Così, invece, A. BRANCASI, *Il principio*, cit., 2.

necessità di soddisfare specifici bisogni costituzionalmente pregevoli, che tuttavia avevano trovato ospitalità in Costituzione ben prima della riforma<sup>118</sup>.

Tutto questo, è bene precisare a scanso di equivoci, non significa affatto che nulla sia cambiato: le decisioni di spesa e la politica di bilancio non possono più essere (quasi) pienamente libere, ma vengono assoggettate ad alcune condizioni<sup>119</sup> e ad un implicito obbligo di motivazione, obbligo che peraltro non sorprende più di tanto, vista la tendenza della nostra giurisprudenza costituzionale (maturatasi in particolare sui decreti legge)<sup>120</sup> a mettere in discussione il risalente principio della non necessarietà della motivazione degli atti normativi. Né, va aggiunto, la riforma ha voluto limitarsi ad introdurre la meno invasiva “regola d’oro” in senso stretto (già prevista, per le autonomie territoriali, dall’art. 119 Cost. ora non a caso novellato), consentendo senza condizioni l’indebitamento se destinato ad alimentare spese di investimento<sup>121</sup>.

Semmai, v’è da interrogarsi (oltre che sull’efficacia di un controllo come quello della Corte, fatalmente successivo)<sup>122</sup> su quale sia il margine effettivo di un eventuale sindacato giurisdizionale sulle scelte di spesa e sulle politiche di bilancio che venisse condotto alla luce delle prescrizioni della riforma. L’estrema vaghezza

---

<sup>118</sup> La riforma non sembra costruire un disegno istituzionale in contrasto con queste esigenze di fondo, sancite *ab origine* in Costituzione: in questo senso, anche P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 1.

<sup>119</sup> Questione delicata, in particolare, è quella dell’interrogativo sul se la riforma abbia determinato “un’evoluzione del concetto di copertura nel senso di rappresentare anche un elemento di garanzia circa il non peggioramento dei saldi tendenziali” (come prospettato dalla Corte dei conti nel già ricordato Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011).

Quel che, comunque, mi sembra difficile sostenere è che si sia ormai verificato un “passaggio da una nozione prevalentemente politica della decisione di bilancio ad una nozione legale” (come adombrato, invece, da L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 8 del dattiloscritto). Se così fosse, infatti, cosa resterebbe del tradizionale, eppure sempre attuale (in questo senso, da ultimo, G. MARONGIU, *Dall’imposta al contribuente: l’evoluzione segnata dall’art. 53 della Costituzione*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 12 del dattiloscritto), principio che il consenso (politico, aggiungo) dei governati è indispensabile per legittimare la decisione di prelievo e di spesa assunta dai governanti?

<sup>120</sup> Cfr. la già cit. sent. n. 22 del 2012 e le precedenti sentt. nn. 29 del 1995, 171 del 2007, 128 del 2008, 355 e 367 del 2010 e 93 del 2011.

<sup>121</sup> Se è consentita una personale notazione di opportunità, quella regola non sarebbe stata irragionevole, in un Paese che, come il nostro, ha accumulato negli ultimi anni un gravissimo ritardo nel campo delle proprie dotazioni infrastrutturali: v. i dati e le considerazioni critiche rinvenibili in AA.VV., *Rapporto 2009 di Italiadecide. Infrastrutture e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>122</sup> Laddove, invece, in questo dominio proprio i controlli preventivi sarebbero i più efficaci: A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., 6.

di alcune delle nozioni utilizzate (prima fra tutte quella di ciclo) e l'oggettiva opinabilità di qualunque valutazione di politica economica inducono, sul punto, alla prudenza<sup>123</sup>. Nondimeno, non giungerei ad invitare a “chiedersi cosa mai potrebbe giudicare la stessa Corte costituzionale, considerata la indeterminatezza delle nuove regole”<sup>124</sup>, non foss'altro perché la parabola del sindacato sui presupposti dei decreti legge, inizialmente escluso in ragione della pretesa “politicità” dei suoi paradigmi e ora pienamente praticato, insegna che le prescrizioni costituzionali, una volta venute alla luce, sono fatalmente e logicamente giustiziabili: come la Corte costituzionale affermò proprio nella storica sent. n. 29 del 1995, la tesi dell'insindacabilità dei presupposti dei decreti legge “*ignora che, a norma dell' [...] art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto*”<sup>125</sup>.

E' ragionevole immaginare che, nell'esercizio del proprio sindacato di legittimità, il giudice costituzionale tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dall'“organismo indipendente” previsto dall'art. 5, comma 1, lett. f), della l. cost. n. 1 del 2012: anche il Conseil constitutionnel, nella più volte ricordata decisione del 9 agosto 2012, ha previsto questo collegamento fra sindacato di costituzionalità e risorse conoscitive apprestate dalla nuova istituzione sollecitata dal Fiscal Compact e ora concretamente prevista dalle nostre

<sup>123</sup> E' bene notare, peraltro, che la questione si pone, qui, in termini diversi da quelli nei quali deve essere affrontata in ordine alla giurisdizione della Corte di giustizia prevista dal Fiscal Compact. Come si è visto, infatti, per la Corte di giustizia le principali difficoltà vengono non già dalle difficoltà interpretative o definitorie di certi parametri, ma dalla sostanziale impossibilità (a mio avviso) che un'autorità giurisdizionale identifichi sulla base di paradigmi *giuridici* (quelli che - soli - dovrebbero guidarla) dei “provvedimenti” di politica economico-finanziaria atti a porre rimedio, in ipotesi, ad una violazione della legalità (nella specie: eurounitaria).

<sup>124</sup> N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, cit., 4.

<sup>125</sup> Semmai, vi sono ostacoli attinenti alle regole processuali e alla struttura della decisione di bilancio che inducono alla cautela sull'effettiva possibilità - rispettivamente - di accedere al sindacato di costituzionalità e (una volta che sia stato attivato) di ottenere una satisfattiva declaratoria di illegittimità costituzionale (sono ricostruiti da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012 - 25 settembre 2012).

fonti costituzionali. Tutt'altro che ragionevole, invece, sarebbe immaginare che queste nuove risorse conoscitive siano sostitutive e non aggiuntive rispetto alle altre che il nostro ordinamento già conosce o che il c.d. *fiscal council* abbia funzioni diverse da quelle istruttorie (come quelle di controllo giuridico)<sup>126</sup> o possa indicare o peggio ancora imporre terapie dopo aver proposto le diagnosi<sup>127</sup>.

E' stato giustamente osservato che, stranamente, la l. cost. n. 1 del 2012 non menziona affatto la Corte dei conti<sup>128</sup>. Questo silenzio, in astratto, potrebbe interpretarsi in due modi: nel senso che la riforma abbia inteso escluderla dal procedimento di verifica delle scelte di bilancio o all'opposto nel senso che abbia inteso dare per scontato che il suo coinvolgimento deriva dalla posizione istituzionale che le è assicurata sia dall'intatto art. 100 della Costituzione che dalla vigente legislazione ordinaria<sup>129</sup>. A me sembra evidente, però, che la prima alternativa sia, come accennavo, del tutto irragionevole, non solo perché, appunto, l'art. 100 della Costituzione è rimasto invariato, ma perché è nella logica della riforma che i controlli sulle scelte di bilancio si dispieghino utilizzando tutti gli strumenti, anche conoscitivi, apprestati dall'ordinamento.

Si aggiunga che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la funzione della Corte dei conti come giudice *a quo*, ampliando, anzi, progressivamente le

---

<sup>126</sup> Così anche P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 21; M. MELONI, *Brevi notazioni sulle proposte riguardanti la legge rinforzata*, Intervento al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 3 sgg. del dattiloscritto. Che sia "da escludersi che tale organismo possa avere natura magistratuale" dice anche la Corte dei conti nel già ricordato Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011.

<sup>127</sup> Analogamente, C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *Astridonline*, 20 gennaio 2012, 4.

<sup>128</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 47.

<sup>129</sup> Nella direzione, prima indicata nel testo, della conservazione di tutte le risorse conoscitive già previste dall'ordinamento, particolare importanza assume, a mio parere, in una congiuntura come la presente, la previsione dell'art. 17, comma 9, della l. n. 196 del 2009, a tenor del quale "Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega". E' vero che, in questo modo, si attiva un controllo solo *ex post* "a giochi ormai largamente fatti" (così E. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007, 146), ma è ragionevole immaginare che nel nuovo scenario costituzionale il peso della relazione sarà tutt'altro che trascurabile.

ipotesi della sua legittimazione<sup>130</sup>, sebbene in misura ancora limitata e forse incoerente, ormai, con la logica della riforma<sup>131</sup>. Anche in questa prospettiva, dunque, entro un quadro costituzionale che ha perso poco della sua originaria duttilità, ma si è comunque fatto più rigoroso, l'apporto del giudice contabile alla corretta strutturazione delle scelte di bilancio non solo non dovrebbe appannarsi, ma dovrebbe risultare ancora più incisivo<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> V., in particolare, le sentt. nn. 384 del 1991 e 244 del 1995.

<sup>131</sup> L'auspicio di un ampliamento della legittimazione della Corte dei conti è, da ultimo, in dottrina, in N. LUPO, *Costituzione europea*, cit., 5. La stessa la Corte dei conti, però, lo ha formulato nel già ricordato Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011.

<sup>132</sup> Questo per quanto riguarda il nostro Paese. Sui meccanismi di controllo dell'equilibrio finanziario previsti a livello europeo, V. CALDEIRA, *New European Governance, EU institutions and Audit*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), spec. 4 sgg. del dattiloscritto. Sui meccanismi di governo finanziario, invece, L. R. PENCH, *The changing procedures of Economic and Monetary Union*, Relazione al medesimo Convegno, *passim*.