



Secondo seminario annuale del “Gruppo di Pisa” con i dottorandi delle discipline giuridiche
Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali
Università di Roma Tre
20 settembre 2013

ALESSANDRA CERRUTI

I POTERI PUBBLICI ALLA PROVA DELLA GOVERNANCE ECONOMICO-FINANZIARIA: BILANCIO E VINCOLI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. Un oggetto necessariamente sovradimensionato - 2. I vincoli di bilancio europei ... - 3. (*segue*) ... nella Costituzione italiana - 4. L'ipotesi della mia ricerca: nuovi miti del vincolo costituzionale come espressione di una “nuova” governamentalità?

1. Premessa. Un oggetto necessariamente sovradimensionato

Il grande tema sotteso a questa ricerca si interessa con la crisi della capacità regolativa delle istituzioni statali nella gestione dei fenomeni economico-sociali del mondo globalizzato. Si lega al *deficit* rappresentativo delle democrazie parlamentari. Concerne il progressivo indebolirsi di quel nesso tra l'interesse dei governati e l'interesse dei governanti che la riflessione occidentale sulla maniera di governare ha istituito.

L'enormità e la complessità delle questioni coinvolte esigono la massima cautela. Peraltro, i primi esiti del lavoro che si presenta non sono che la formulazione di un'ipotesi di ricerca. Ciononostante, le contingenze che accompagnano la relazione sembrano consegnare un campo di possibilità: si perdonerà forse l'eccesso di entusiasmo in chi si accosta, muovendo i suoi primi passi, al difficile compito del “ricercare”. E dunque il gioco vale la candela.

Con un occhio sempre aperto sulla macro-prospettiva evocata, l'indagine può dirsi muovere dalla riforma costituzionale che ha introdotto il cd. principio del pareggio di bilancio, operata con l. cost. 20 aprile 2012 n. 1 ed attuata dalla l. 24 dicembre 2012 n. 243¹. L'attenzione a questo fenomeno è stata alta in dottrina e già molte voci ne hanno rilevato la salienza tanto in chiave costituzionalistica, quanto per il diritto dell'Unione europea². Infatti, la portata di quella che potrebbe definirsi nei termini di una vera e propria “ondata di revisione costituzionale” è a tutti gli effetti

¹ Com'è noto, la riforma ha correlato il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio a quello della sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni (nuovo art. 81, cc. 1-2 e 6, Cost.), nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. In estrema sintesi, in virtù di essa: la legge di bilancio acquisisce carattere sostanziale, finendo per riunire al proprio interno gli attuali contenuti tanto della legge di bilancio quanto della legge (finanziaria fino al 2009 e poi) di stabilità; la legge di bilancio, al pari di ogni altra legge, viene espressamente assoggettata all'obbligo di copertura di cui al previgente art. 81, c. 4 (ora c. 3), Cost.; il nuovo art. 97 estende a tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; l'art. 119 assicura l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ma “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci” e tenendo conto della concorrenza di questi ultimi al rispetto dei vincoli europei da parte dello Stato; anche per gli enti territoriali, l'equilibrio di bilancio è indicato quale condizione per il ricorso all'indebitamento – possibile esclusivamente per spese d'investimento – (art. 119, c. 6); il nuovo art. 117 inserisce la materia della “armonizzazione dei bilanci pubblici”, prima oggetto di competenza legislativa concorrente, tra quelle di esclusiva spettanza statale; una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera è indicata (dal nuovo art. 81, c. 6) come strumento di attuazione della riforma; tra le altre cose essa dovrà disciplinare l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; spetta infine ai regolamenti parlamentari definire le concrete modalità con cui le Camere potranno esercitare una funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

² Tra i volumi collettanei espressamente dedicati al tema cfr. ad esempio: *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012; *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2012. Sul tema, già prima dell'introduzione del pareggio di bilancio, anche: G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007; G. SCOTTO DI CARLO, *Strategie e vincoli europei alla finanza pubblica italiana*, Roma, Luiss University Press, 2005³.



sovranazionale: in senso tecnico, nella misura in cui il fenomeno interessa, oggi, molti dei Paesi aderenti all'Unione e si lascia inscrivere nell'universo fluido e cangiante delle tecniche della sua crescente integrazione; in senso lato, nella misura in cui esso è stato e viene percepito – dalla dottrina, dalla politica e dall'opinione pubblica – come una sfida non solo per il costituzionalismo, ma soprattutto per il paradigma, di certo non più fiorente, degli Stati nazionali.

Il fenomeno sarà affrontato prestando particolare attenzione alle tecniche normativo-istituzionali ed alle pratiche discorsive che lo hanno accompagnato, al fine di concentrarsi sulle concezioni della Costituzione che tanto le une quanto le altre, più o meno apertamente, veicolano. L'ipotesi che si presenterà muove dall'assunto che gettare uno sguardo sulle "strategie" possa rivelarsi strategico per il costituzionalismo, laddove da esso ci si attenda l'esercizio di quel ruolo polemico nei confronti del potere che lo caratterizza sin dalla sua nascita ed ha prodotto le condizioni dell'odierna democrazia³.

2. I vincoli di bilancio europei...

In Italia, la discussione in Parlamento del progetto di legge costituzionale non è stata accompagnata da un informato dibattito pubblico⁴ e l'intero iter è durato poco più di un anno. La prima proposta parlamentare (A.C. 4205, Cambursano ed altri) risale al 23 marzo 2011 e si collega, del tutto evidentemente, alla contestuale approvazione da parte dei capi di Stato e di Governo dell'eurozona, nel Consiglio europeo di Bruxelles, del cd. Patto *euro-plus*. Del 15 settembre successivo è stato poi l'impulso governativo cui si deve l'effettivo avvio dei lavori parlamentari, come auspicato dalla lettera di raccomandazioni rivolta il 5 agosto 2011 dalla Banca Centrale europea al Governo italiano⁵. Peraltro, lo stretto legame tra la riforma della disciplina di bilancio ed i criteri di stabilità fissati dall'ordinamento europeo è stato rilevato già con riferimento al primo dei Paesi dell'Unione che hanno introdotto il cd. freno all'indebitamento in Costituzione⁶.

Non solo. Si è addirittura sostenuto che, per la sua ottica europea e forse anche globale, quella in esame "può essere considerata la prima riforma costituzionale postnazionale"⁷. Non a caso il dibattito recente sull'adeguatezza degli Stati-Nazione nella gestione di fenomeni sempre più globali e delle istituzioni rappresentative nel reagire tempestivamente alle crisi è stato alimentato soprattutto dall'esplosione della crisi economico-finanziaria⁸. Se così è, l'introduzione nelle Costituzioni nazionali del principio del pareggio di bilancio non può che interrogare la capacità di governo degli Stati. Sebbene questa non sia direttamente messa in discussione – perché i progetti federali restano ancora a venire –, l'ondata di revisione costituzionale guidata dal procedere dell'integrazione europea sembra tradire un assunto di fondo:

3 Per tutti, si rinvia a M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, Padova, Cedam, 1998, p. 731 ss.

4 Lo nota, tra i primi, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum costituzionale*, gennaio 2012, su www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.

5 Cfr. punto 2, lett. c) della lettera, pubblicata su www.corriere.it il 29 settembre 2011. Sulla "singolarità" di tale sollecito, rivolto al Governo ma reso conoscibile all'opinione pubblica quasi a distanza di due mesi, si veda l'intervento di M. LUCIANI presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, nella seduta di lunedì 17 ottobre 2011, p. 9, consultabile su www.camera.it.

6 Si tratta, com'è noto, della Germania, che nel 2009 ha seguito la via già percorsa dalla Svizzera nel 2001. Cfr. B. REGAZZONI, *Dieci anni di "freno all'indebitamento" in Svizzera*, in *Federalismi*, n. 18/2012, su www.federalismi.it, nonché, per l'illustrazione del meccanismo, più avanti nel testo.

7 R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista dell'AIC*, n. 3/2011, su www.rivistaaic.it, p. 5, con un titolo rievocativo della habermasiana e cosmopolitica "costellazione post-nazionale" (J. HABERMAS, *Die Postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1998, trad. it. a cura di L. Ceppa, *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni, democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999). La revisione tedesca appare altresì paradigmatica all'Autore per il primario ruolo politico svolto dalla Germania all'interno dell'Unione, per l'attenzione da sempre riservata alla cd. costituzione finanziaria da parte del legislatore costituzionale tedesco, nonché per gli effetti potenzialmente regressivi che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio senza ricorso al prestito potrebbe esplicare su quello Stato sociale che proprio la Repubblica federale tedesca aveva sviluppato al meglio, sotto l'egida della *golden rule* introdotta nel 1969 (già limitativa del ricorso al debito, ma solo per le spese in conto capitale). Sulla riforma costituzionale tedesca si veda altresì SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, aprile 2011, n. 287, consultabile su www.astrid-online.it.

8 Legge ad esempio la crisi economico-finanziaria quale momento propulsivo della riflessione su sviluppi dell'integrazione europea già da tempo latenti, nonché quale tappa di "un processo di progressivo «sganciamento» del costituzionalismo dall'ordinamento [...] dello Stato-nazione", R. MICCÚ, *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 552 ss., spec. p. 554-555. In quest'ottica, v'è chi prefigura l'assunzione di una dimensione federale da parte dell'UE (R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione*, in *Rivista dell'AIC*, n. 2/2012, su www.rivistaaic.it).



l'inesorabile inadeguatezza della politica nazionale di fronte ai fenomeni – dinamici, complessi e liquidi⁹ – tipici del mondo globalizzato.

Ma andiamo con ordine. Anche a chi non ha assunto toni allarmati in difesa del principio democratico-rappresentativo¹⁰ appare scontato il legame esistente tra la riforma della disciplina di bilancio e l'azione di fonti del diritto (più o meno *hard*) appartenenti ad ordinamenti “altri”, rappresentate, nello specifico, tanto da strumenti di diritto internazionale (quali il cd. *Fiscal Compact* del 2 marzo 2012, la cui ratifica è stata autorizzata con l. n. 114/2012¹¹), quanto e soprattutto dal diritto primario e derivato dell'Unione europea¹². La “regola aurea” del pareggio di bilancio, infatti, era già stata fissata due decenni fa, con l'inserimento nel Patto di Stabilità e Crescita del principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riassumibile in quello delle finanze pubbliche sane¹³.

Il principio informa tanto la gestione del bilancio dello Stato quanto dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, degli enti territoriali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali. Tuttavia, mentre per quanto riguarda queste ultime e gli enti territoriali l'equilibrio di bilancio è inteso in senso contabile¹⁴, per i bilanci delle amministrazioni pubbliche e quello statale esso è stabilito rispetto all'obiettivo di medio termine fissato in sede di programmazione ed è dunque definito in termini strutturali¹⁵. Infatti, ai sensi dell'art. 1 della l. 243/2012, l'obiettivo di medio termine consiste nel valore del saldo strutturale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il bilancio statale sarà pertanto in equilibrio laddove il saldo strutturale (e cioè il saldo corretto per gli effetti del ciclo economico ed al netto delle misure *una tantum* e temporanee) sia positivo (situazione definita di accreditamento netto) ovvero pari a zero, nonché laddove l'indebitamento netto sia ricompreso entro un valore di riferimento stabilito in ambito europeo (dal *Six Pack* nella misura dell'1% del PIL e dal

9 Il riferimento è ovviamente a Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity, 2000.

10 Buona parte della letteratura – in genere quella meno propensa all'entusiasmo di fronte ai vari progetti cosmopolitici – appare percorsa da tale inquietudine. Cfr.: *ex multis* e per una rassegna, M. BONINI, *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus del bilancio”: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *Rivista dell'AIC*, n. 4/2011, su www.rivistaaic.it; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 19 ss. In prospettiva orientata alla valorizzazione della giurisprudenza costituzionale tedesca, D. SCHEFOLD, *Integrazione europea e sovranità. Da un problema classico alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12-9-2012*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2012.

11 Sulle problematiche suscitate dall'adozione del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria”, che, al pari della Convenzione di Schengen negli anni Novanta, si colloca fuori dal diritto UE ma è destinato ad esservi incorporato, cfr. *ex multis* P. CRAIG, *Supplementary written evidence*, in House of Lords, Select Committee on the European Union, *The euro area crisis. Oral and written evidence*, 2012, su www.parliament.uk e I. PERNICE, *International agreement on a reinforced economic union. Legal opinion*, 2012, consultabile su www.greens-efa.eu; L. BESSELINK - J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: «Europe speaking German»*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8/2012, p. 1 ss.; L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2012, p. 293 ss.

12 Si tratta dei cd. parametri di Maastricht per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria (cfr. art. 121 TUE, dunque nella versione dei Trattati, appunto, posteriore agli accordi di Maastricht nel 1992); del Patto Stabilità e Crescita del 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, per come attuata dai Reg. CE nn. 1466/1997, sulla sorveglianza delle politiche di bilancio, e 1467/1997, sull'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi); di quel pacchetto di atti, il cd. *Six Pack*, che ha riformato la *governance* economica europea in seguito all'accordo, denominato *europius*, raggiunto dai Paesi della zona euro al Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 (Dir. 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, nonché Reg. UE nn.: 1173/2011, sull'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; 1174/2011, sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 1175/2011, modificativo del Reg. CE n. 1466/97; 1176/2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici; 1177/2011, modificativo del Reg. CE n. 1467/97). A questi devono aggiungersi, nel quadro normativo della *governance* economico-finanziaria europea, i recentissimi regolamenti, adottati sotto il nome di *Two Pack* ed in vigore dal 30 maggio 2013: Reg. UE n. 472/2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell'eurozona; ed infine, Reg. UE n. 473/2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona.

13 G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 81 ss., lo chiarisce in opposizione ad una *vulgata* piuttosto diffusa, che individuava l'origine dei vincoli europei di bilancio nel *Fiscal Compact*.

14 Dal momento che esso si considera in pareggio laddove il saldo tra entrate e spese – sia in sede di previsione sia in sede di rendiconto – non sia negativo (cfr. artt. 9, c. 1, e 13, c. 1, l. 243/2012).

15 Cfr., rispettivamente, artt. 14 e 3 della l. 243/2012.



Fiscal Compact, pro futuro, in quella dello 0,5% del PIL¹⁶).

A tale regola si affianca, inoltre, l'impegno degli Stati membri il cui debito pubblico sia superiore al 60% del PIL di ridurre il debito di almeno 1/20 all'anno¹⁷.

È previsto infine che il rispetto dell'equilibrio di bilancio si rifletta positivamente sui margini di manovra degli Stati nella gestione della spesa, la cui crescita, diversamente, viene assoggettata ad un vincolo massimo di variazione (cd. *expenditure benchmark*), diretto a garantire la convergenza verso l'obiettivo di medio termine¹⁸.

In sostanza, i vincoli europei permettono al bilancio pubblico (e quindi principalmente alla sua spesa¹⁹) di crescere anche oltre i limiti del pareggio contabile, perché l'istituzione di un collegamento tra la sua crescita e l'andamento dell'economia nel ciclo garantisce che gli eventuali *deficit* realizzati nei periodi negativi della congiuntura siano compensati dalle eccedenze prodotte nei periodi di espansione. Obiettivo della disciplina appare essere una stabilizzazione della spesa nel lungo periodo, che impedisca *deficit* cronici di bilancio e, dunque, l'aumento insostenibile dell'esposizione debitoria degli Stati²⁰. Allo stesso modo, la gestione del debito degli Stati sulla base del rapporto debito/PIL non rende del tutto impossibile agli stessi il ricorso al debito, giacché è espressamente prevista la possibilità di ricorrere al mercato finanziario laddove il saldo netto da finanziare o da impiegare sia coerente con gli obiettivi programmatici riferiti al saldo strutturale²¹.

Per accompagnare i Governi nazionali nel difficile compito di tenere sotto controllo il proprio bilancio ed il proprio livello d'indebitamento, sono stati previsti in sede europea numerosi meccanismi.

Innanzitutto, in attuazione del *principio del coordinamento* delle politiche economiche (art. 119 TFUE)²², l'obiettivo di medio termine viene disegnato congiuntamente dai Governi degli Stati membri e dalle istituzioni europee con riferimento ad ogni specifica situazione nazionale, tenendo conto delle peculiari condizioni di sostenibilità di ogni contesto economico e politico. Ciò è garantito dalla valutazione da parte della Commissione europea dei Programmi di

16 I Paesi membri dell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea (cd. eurozona) sono 17. Essi, insieme agli ulteriori 6 Stati che hanno sottoscritto nel marzo 2011 il Patto *eurolplus*, sono soggetti, a partire dall'attuale esercizio finanziario, ai vincoli di ivi stabiliti ed alle misure di attuazione introdotte dal *Six Pack*. A sottoscrivere il *Fiscal Compact* sono stati, invece, 25 Paesi membri dell'UE, con l'eccezione soltanto di Regno Unito e Repubblica Ceca: per via dell'obbligo di recepimento delle sue disposizioni negli ordinamenti nazionali entro il 1° gennaio 2014 e del rinvio dei suoi effetti al massimo all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore (derivante dal combinato disposto degli artt. 14, c. 2, e 3, c. 2, del Trattato) esse si applicano a partire dall'esercizio finanziario per il 2016.

17 Cfr. art. 4 l. 243/2012 (che rinvia ai valori di riferimento europei e dunque all'art. 2 del Reg. UE n. 1177/2011, ripreso anche dall'art. 4 del *Fiscal Compact*).

18 Cfr. art. 5 l. 243/2012, che fa rinvio alla normativa europea in materia (si tratta principalmente del *Six Pack*).

19 A rigor di logica, nulla esclude che l'equilibrio del bilancio statale sia assicurato mediante la crescita dell'imposizione fiscale piuttosto che con interventi di *spending review*. Ad essa, peraltro, i vincoli europei in materia di bilancio non stabiliscono alcun limite: in tale eventualità essi si tradurrebbero però, ovviamente, in costi politici dei partiti di governo.

20 È proprio in tale meccanismo che consiste il cd. "freno all'indebitamento". Infatti, una volta a regime, la correzione del saldo per il ciclo economico permette al bilancio di essere in disavanzo nei periodi negativi del ciclo congiunturale (così che lo Stato possa mettere in atto politiche economiche anticicliche), ma altresì di compensare tale disavanzo nelle fasi di espansione del ciclo (imponendo allora tagli alla spesa pubblica).

21 Cfr. art. 14, c. 1, l. 243/2012.

22 Com'è noto, l'evoluzione delle regole europee in quest'ambito si è ripercossa sulla disciplina della finanza pubblica italiana, la quale è stata oggetto, negli ultimi decenni, di ripetuti e significativi interventi di riforma. Si tratta, percorrendoli a ritroso: della l. 7 aprile 2011, n. 39 (contenente modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica "conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri"); della l. 31 dicembre 2009, n. 196 (la "nuova" legge di contabilità e finanza pubblica, che aveva tra l'altro introdotto, in sostituzione della legge finanziaria a suo tempo creata dalla l. 5 agosto 1978, n. 468, la cd. legge di stabilità). Altri interventi sono riconducibili alla l. 25 giugno 1999, n. 208, ed alla legge 23 agosto 1988, n. 362 (le cui principali innovazioni consistettero nell'introduzione nella manovra di bilancio del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria – successivamente rinominato Documento di Finanza Pubblica, nel 2009, e Documento di Economia e Finanza, nel 2011 – e nell'esplicitazione della soggezione all'obbligo di copertura di cui all'art. 81, c. 4, Cost. del contenuto cd. eventuale della legge finanziaria). Il panorama si completa, inoltre, per quanto riguarda le finanze degli enti locali, con la recente legislazione in materia di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42, per come modificata dalla l. n. 39/2011), attuativa della riforma costituzionale del Titolo V. Sul tema, *ex multis*, cfr. N. LUPO, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1579 ss., nonché, per gli aspetti più recenti, M. MONORCHIO - L.G. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, Carucci, 2011 e R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi*, n. 8/2011, su www.federalismi.it.



stabilità e convergenza, presentati annualmente nel mese di aprile dai Governi degli Stati membri²³. Il controllo preventivo è poi rafforzato dalla fissazione di procedure e scadenze temporali precise per la sorveglianza ed il coordinamento non solo delle politiche attinenti alle finanze pubbliche, ma della politica economica nazionale in generale²⁴.

Alla fase preventiva segue quella della verifica delle *performances*, sulla base del *principio della sorveglianza multilaterale* degli Stati membri (di cui, nello specifico ambito ivi considerato, all'art. 121, c. 4, TFUE). Su questo secondo piano, appaiono non trascurabili due tecniche decisionali e di architettura istituzionale che discendono dalla modifica dei Trattati istitutivi approvata a Lisbona nel 2007.

Da una parte, il Trattato ha di fatto trasformato i compiti della Commissione europea, nell'ambito della procedura d'infrazione pre-contenziosa di cui all'art. 258 TFUE, da propulsivi ed istruttori in sostanzialmente decisionali, al fine di porre un freno alla sistematica disapplicazione delle regole di bilancio – soprattutto da parte degli Stati più forti dell'eurozona – che aveva caratterizzato i tempi del controllo essenzialmente politico da parte del Consiglio. Ne emerge che, anche al livello europeo ed in questo campo dell'attività di sorveglianza, gli organi tecnico-amministrativi appaiono essere più efficienti della politica²⁵. Com'è stato notato, peraltro, un mutamento così significativo si è prodotto in modo sottile, e cioè per effetto della regola del “*reverse qualified majority voting*”, sintetizzabile in una sorta di silenzio-assenso del Consiglio dell'Unione sulle procedure d'infrazione proposte dalla Commissione nell'ambito della *governance* economico-finanziaria²⁶.

Dall'altra parte, con Lisbona sono state ampliate le competenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea. In particolare ad essa spetta oggi di verificare la trasposizione nel diritto interno della regola del pareggio di bilancio²⁷. L'intervento che così si apre alla Corte è di portata non trascurabile. Infatti, se è vero che la procedura di infrazione per violazione degli obblighi comunitari resta – in riferimento agli obblighi di bilancio – esclusivamente di natura pre-contenziosa, la CGUE potrebbe comunque essere chiamata a pronunciarsi in ordine a rilevanti aspetti attinenti alla *governance* economico e finanziaria²⁸, per effetto della reciproca e multilaterale sorveglianza esercitata dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri. Recente è del resto il primo intervento della Corte di Giustizia nell'ambito, che ha riguardato, tra gli altri aspetti, proprio la questione della compatibilità con i Trattati del simile sistema di sorveglianza multilaterale istituito all'interno del Meccanismo europeo di stabilità²⁹. Sotto questo profilo, la predisposizione di un

23 Tali programmi si traducono poi, all'interno dell'ordinamento italiano, nel Patto di stabilità interno e nel Patto di convergenza, sui quali v. 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 dell'AIC*, n. 1/2012, su www.rivistaaic.it.

24 Cfr. G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali, Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista dell'AIC*, n. 4/2011, consultabile su www.rivistaaic.it.

25 Sulle consonanti problematiche sollevate dalla diffusione del modello delle autorità amministrative indipendenti la dottrina nazionale è più attenta. Si veda, *ex multis*, E. GROSSO, *Riconoscimento di poteri normativi «di fatto» alle Autorità Amministrative Indipendenti*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. Dogliani, Torino, Giappichelli, 2012, p. 70ss. e M. GIACHETTI FANTINI, *Le autorità amministrative di regolazione e di vigilanza*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 491 ss.

26 In sostanza, la proposta proveniente dalla Commissione si dà per approvata a meno che il Consiglio non delibere in senso contrario a maggioranza qualificata. Sulla compatibilità di tale meccanismo con i Trattati, cfr. R. PALMSTORFER, *The Reverse Majority Voting under the Six Pack: A Bad Turn for the Union?*, in *European Law Journal*, per ora nella sola versione on-line del 25 aprile 2013.

27 Ciò attraverso la modifica dell'art. 273, che ora recita: “La Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso [agreement]”. Ad esso fa esplicito riferimento il *Fiscal Compact*, il quale prevede (all'art. 8, c. 1) che una o più parti contraenti potranno adire la CGUE laddove la Commissione abbia accertato con una relazione che una parte contraente non abbia rispettato l'obbligo di trasporre gli obblighi derivanti dal Trattato nel diritto interno (art. 3, c. 2), ovvero una delle parti contraenti del Trattato ritenga che si sia verificato tale inadempimento.

28 La via per adire la Corte è quella indicata alla nota che precede. Ad essa potrebbe aggiungersi anche la via del rinvio pregiudiziale di interpretazione da parte dei giudici nazionali (così, G.L. TOSATO, *op. cit.*, 87), i quali – contestando l'attribuzione alla CGUE della competenza di conoscere dell'adeguatezza della trasposizione del principio *ex art. 273 TFUE* – potrebbero permetterle di conoscere questioni attinenti alla disciplina di bilancio (che non possono essere oggetto di una procedura di infrazione di natura contenziosa *ex art. 258, c. 2, TFUE* per effetto dell'esclusione operata dall'art. 126, c. 10, TFUE).

29 Cfr. la sentenza 27 novembre 2012, resa nella causa C-370/12, *Pringle vs Government of Ireland*, che afferma la compatibilità del Meccanismo Europeo di Stabilità con i Trattati. In essa, la CGUE si è pronunciata proprio sul corrispondente meccanismo per adire la Corte fissato dagli artt. 37, c. 2-3,



campo d'(interpret)azione per il giudice europeo sembrerebbe diretto, più che alla politica nazionale dei singoli Paesi membri, alle loro Corti costituzionali, da tempo impegnate in un duetto con la CGUE al fine di “negoziare” modi, tempi e confini dell'integrazione europea³⁰.

Queste considerazioni fanno emergere una prima caratteristica della *governance* economico-finanziaria europea. Sul piano delle *tecniche*, infatti, essa appare caratterizzata dall'istituzione di “tutoraggi” preventivi e successivi in favore degli Stati membri, con effetti che sono stati letti in termini di “*un duplice accentramento di poteri verso l'alto*” (dell'Europa nei confronti degli Stati e, contemporaneamente, come si vedrà, dello Stato nei confronti degli enti territoriali)³¹.

A ciò si lega poi una seconda caratteristica, che attiene piuttosto al piano della *vincolatività* degli obblighi in cui la *governance* europea si traduce: l'accentramento che essa induce, capace di tradursi in un'ulteriore e significativa cessione di sovranità, è spesso mascherato da un'apparente mitezza. Questo contraddittorio aspetto può forse essere colto, ancora una volta, a partire dalla prospettiva prescelta.

Mite è apparso, infatti, l'ingresso del principio del pareggio negli ordinamenti nazionali. Ciò è avvenuto attraverso la convergenza di raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee e di importanti documenti di natura intergovernativa che sollecitavano il “recepimento” dei vincoli di bilancio in una normativa nazionale dotata di “*natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte*” (così ad esempio il Patto *europius*)³², se non già “*preferibilmente di rango costituzionale*” (secondo il *Fiscal Compact*)³³. Pur residuando un margine di discrezionalità per i singoli Stati contraenti, dunque, si richiedeva loro l'impegno a garantire “*il rispetto fedele*”³⁴ delle regole volte a mantenere l'equilibrio del bilancio. Quella della revisione costituzionale era così una via meramente consigliata agli Stati, ed eppure essa è stata percorsa dalla quasi totalità dei Paesi coinvolti³⁵.

Mite appare altresì il principio, una volta introdotto negli ordinamenti nazionali, giacché in ragione della sua stessa formulazione esso si rivela piuttosto flessibile, se non addirittura sfuggente. Sono infatti ammesse deviazioni dall'obiettivo di medio termine, o dal percorso stabilito di avvicinamento ad esso, laddove ricorrano circostanze eccezionali³⁶. Gli obblighi europei appaiono dunque certamente severi, ma sono pur sempre negoziabili – quantomeno per gli Stati più forti – con le istituzioni europee (*in primis* con la Commissione europea).

Ed ancora, persino la Commissione europea – guardiano temuto tanto nella fase preventiva, quanto in quella correttiva delle discipline nazionali (di politica economico-finanziaria e) di bilancio –, laddove ritenga di avviare la procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo, dovrà tener conto, *ex art.* 126, c. 3, TFUE ed ai sensi del Reg. UE n. 1177/2011, di una lunga serie di “*fattori significativi*”, tra i quali, ad esempio: la quota di spesa pubblica destinata ad investimenti, le passività derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dal debito privato, le riforme del sistema pensionistico tese e garantirne la sostenibilità... In altre parole, *a condizione che il comportamento della politica sia stato – nel*

del Trattato istitutivo del MES (firmato il 2 febbraio 2012), affermandone la compatibilità coi Trattati proprio in virtù della competenza attribuita alla Corte dal nuovo art. 273 TFUE. Riguardo al MES, cfr. L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità*, cit., p. 293 ss. Per i primi riferimenti alla sentenza *Pringle*, invece, v. ad esempio P.A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, in *German Law Journal*, n. 14/2013, p. 141 ss., consultabile su www.germanlawjournal.com.

30 La parte del leone è senz'altro giocata, in questo campo, dal *Bundesverfassungsgericht*. Al riguardo, si rinvia a D. SCHEFOLD, *op. cit.*, *passim*. Si attende ad esempio, nel momento in cui si scrive, la pronuncia del Tribunale federale sull'*Outright Monetary Transactions*, il programma di acquisti dei titoli di Stato dei Paesi membri lanciato dalla BCE nell'agosto 2012 e volto ad impedire l'eccessivo rialzo dei tassi di interesse sui mercati finanziari e la spirale recessiva che potrebbe deriverne, così conducendo gli Stati al *default*.

31 Così, P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 37.

32 Cfr. l'Allegato I alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 disponibili su www.consilium.europa.eu, p. 17.

33 Cfr. art. 3, c. 2, *Fiscal Compact*.

34 *Ibidem*.

35 Tra i primi a sottolineare come tanto il Patto *europius* quanto la lettera della BCE dell'agosto 2011 rappresentassero alle istituzioni italiane la mera *opportunità* (e non la necessità) di una riforma di *livello costituzionale*, cfr. Massimo Luciani, nel suo citato intervento parlamentare dell'ottobre 2011 (p. 9). Ciononostante, con l'eccezione della Francia (che, fallito il progetto di revisione costituzionale, ha finito per introdurlo con *loi organique*), tutti gli altri Paesi aderenti alla zona euro o al *Fiscal Compact* hanno scelto tale via. In proposito, si veda C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 267 ss.

36 Saranno, principalmente, eventi straordinari che sfuggono al controllo dello Stato – ivi incluse le gravi crisi finanziarie – oppure periodi di grave recessione economica (cfr. art. 6 l. 243/2012).



sensu di tali parametri – “responsabile”, sembra che anche la severità del sorvegliante dei bilanci nazionali possa essere temperata.

Concorre nel fornire un’immagine non esclusivamente austera della *governance* europea, infine, l’ovvio rilievo che essa non si traduce esclusivamente nell’imposizione di vincoli ai bilanci nazionali – né soltanto nella negoziazione e nel controllo sull’implementazione di riforme strutturali, nonché nella fissazione e nella verifica del rispetto di obiettivi di riduzione del debito pubblico, che a tale primo profilo sono inscindibilmente connessi –, ma comporta altresì la prestazione di assistenza finanziaria agli Stati membri, mediante il sistema di prestiti costruito dai Paesi dell’eurozona (ancora una volta) a partire dal Consiglio europeo del marzo 2011 e che è stato evocativamente denominato Fondo *salva-Stati*³⁷. La *governance* europea si presenta dunque, certamente, attraverso il volto – più o meno severo, ma sicuramente *negativo*, nel senso etimologico del termine – dei vincoli di bilancio e dei limiti all’indebitamento, ma possiede, al contempo, una dimensione *positiva*. Insomma, al “bastone” rappresentato dai vincoli di bilancio fa da contraltare la “carota” dei prestiti concedibili agli Stati contraenti dal Meccanismo Europeo di Stabilità. Gli uni sono presentati come *condizioni* di una “sana e virtuosa” gestione delle finanze nazionali – inducendo gli Stati ad abbracciare una *certa condotta* economico-finanziaria –, gli altri sono *offerta* al fine di *assicurare agli Stati membri il salvataggio* in caso di difficoltà, per mezzo della (pur nuovamente condizionale) assistenza finanziaria europea, sotto forma di prestiti e acquisto di titoli di debito sul mercato finanziario primario³⁸.

E tuttavia la mitezza è più che altro apparente: da una parte, infatti, come già si è detto, il “consiglio di recepimento” era in realtà assistito da significative ed incentivanti misure di controllo multilaterale e giudiziario, mentre, dall’altra, non solo la definizione degli eventi eccezionali sulla base dei quali negoziare le deviazioni dall’obiettivo di medio termine con le istituzioni europee, ma anche i fattori significativi che possono escludere l’apertura di una procedura di infrazione e le condizioni per accedere al finanziamento da parte del MES sono demandate – per rinvio più o meno esplicito delle Costituzioni nazionali revisionate³⁹ o ai sensi dei Trattati – al livello superiore di questa *catena di sorveglianti e sorvegliati*.

3. (segue) ... nella Costituzione italiana

La storia degli Stati è legata a filo doppio a quella dei loro bilanci. Innanzitutto, perché proprio il bilancio è stato il primo oggetto del contendere e la prima sede di composizione del conflitto che, “*nel passaggio dalla monarchia assoluta a quella costituzionale e da questa alla monarchia o alla repubblica parlamentare*”⁴⁰, opponeva Governo e Parlamento, potere

37 Fattore scatenante della creazione di tale strumento è stata, ovviamente, la crisi economica in Grecia ed il conseguente rischio di *default* sovrano di uno degli Stati membri dell’Unione. Dopo la prima fase, avviata nel maggio 2010 con la creazione di un meccanismo di assistenza temporaneo (denominato Fondo europeo di stabilità finanziaria), il Consiglio europeo del marzo 2011 ne ha deciso l’istituzionalizzazione – sottoforma di società di diritto lussemburghese – e, nel mese di dicembre, la sua entrata in vigore è stata anticipata di un anno al luglio del 2012. La sua creazione può essere letta, tra l’altro, come una risposta ai problemi di peso ponderale del voto degli Stati membri più piccoli all’interno del Fondo Monetario Internazionale. Su tale aspetto “positivo” della *governance*, cfr. ad esempio F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Rivista dell’AIC*, n. 2/2013, su www.rivistaaic.it.

38 Non a caso, v’è chi ha definito tale modello di intervento dei poteri pubblici nell’economia – che sarebbe velocemente succeduto al modello dello “Stato salvatore”, sperimentato nelle prime fasi della crisi economica (del settore privato) nel 2008 – in termini di “Stato co-assicuratore”: cfr. G. NAPOLITANO, *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2010, p. 1085 ss.

39 Il rinvio alla normativa europea disposto dall’art. 6 della l. 243/2012, al fine di individuare gli eventi eccezionali che giustificano la violazione dei vincoli di bilancio, si inserisce peraltro all’interno di un insieme più ampio di rinvii all’ordinamento dell’Unione europea: la Costituzione ne prevede soltanto con riferimento ai bilanci delle p.a. (art. 97, c. 1) ed all’esercizio dell’autonomia finanziaria da parte degli enti territoriali (art. 119, c. 1); la l. n. 243/2012, in attuazione della l. cost. di riforma, fa invece copiosissimi rinvii all’ordinamento dell’Unione europea ovvero ai criteri di contabilità definiti in tale sede. La scelta di una tale modalità di recepimento degli obblighi europei è stata da alcuni criticata, rilevando che – potendosi configurare la l. cost. n. 1/2012 come una sorta di legge delega nei confronti della l. di attuazione n. 243/2012, perché dotata di oggetto definito, principi e criteri direttivi, nonché di un termine per l’esercizio –, “la modifica eventuale dei parametri europei di riferimento obbligherebbe a modificare i parametri indicati in tale delega, prima di modificare direttamente la legge di attuazione e la residua previgente legislazione di contabilità” (così, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi*, n. 10/2012, su www.federalismi.it, p. 4).

40 Così M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, pp. 1-2 (corsi aggiunti), nella relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi su “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità” – Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, consultabile su www.astrid-online.it e destinato alla pubblicazione negli Scritti in onore di Antonio D’Atena. Nel testo si tenta di



esecutivo e assemblee rappresentative, ovvero il governante (che pretende di essere *uno*) ed i governati (che sono, necessariamente, *molti*).

In un primo momento, la decisione di entrata è stata il nucleo dell'opposizione alla sua gestione, sulla scorta del celebre motto “*no taxation without representation*”. Da questa prospettiva, l'evoluzione dei rapporti sociali e la trasformazione delle istituzioni statali che essa ha comportato hanno influito essenzialmente sul piano delle *fonti*: al *decreto* del Re si è gradualmente affiancata la *legge* del Parlamento; è mutata, per effetto del sorgere di nuovi *poteri*, la *forma di governo*; l'attenzione si è focalizzata soprattutto sulla *forma* e sulla *procedura* delle decisioni di imposizione e di spesa⁴¹.

E tuttavia, il bilancio non attiene soltanto alle entrate: altrettanto conta, ovviamente, la decisione di spesa e, dunque, il fine di essa. Così, una seconda chiave di lettura – tra le altre anche delle questioni di bilancio – è orientata piuttosto sul piano degli obiettivi e del risultato dell'attività statale. In quest'ottica, si passa dalle fonti ai *diritti*: il decreto e la legge traducono una *volontà*; l'attività di governo è preordinata a dei *fini*, dai quali può farsi discendere una nuova forma dei rapporti tra governanti e governati, e cioè una nuova *forma di Stato*; ciò che conta sono allora la *sostanza* e gli *effetti* delle decisioni di imposizione e di spesa⁴². In quest'ottica può cogliersi il brusco risveglio dello Stato contemporaneo che, dopo essersi assunto il compito di accompagnare i suoi cittadini “*from the cradle to the grave*”, ben presto sembrerà improvvisamente accorgersi che “*i diritti costano!*”⁴³.

Sul piano delle *fonti* e della *forma di governo*, l'impatto dei vincoli europei di bilancio sulle *istituzioni statali ed i loro poteri* è apparso, anche già prima della revisione costituzionale, evidente.

Da una prospettiva rivolta (e necessariamente situata) all'interno di *un* sistema costituzionale, si è così da più parti rilevato l'effetto trasformativo che la nascente *governance* economico-finanziaria europea esercita, sia sul sistema delle *fonti-poteri* del diritto italiano, sia sul sistema dei *pesi* e *contrappesi* tra l'Esecutivo (incaricato della decisione di bilancio) ed i poteri a vario titolo deputati al suo controllo⁴⁴. Qui, le questioni sollevate dall'introduzione del principio del pareggio di bilancio coinvolgono i rapporti tra gli elementi che compongono il “sistema costituzionale”. Al fine di riassumerle, se ne può tentare un'articolazione:

- sul piano della “decisione di revisione”, che si gioca tra innovazione e conservazione (nonché tra maggioranza ed opposizione) e chiama in causa:
 - o un confronto tra la disciplina costituzionale previgente e quella in cui risulta la sua modifica, sotto il profilo dell'opportunità della revisione⁴⁵;
 - o gli strumenti della riforma, ovvero la l. cost. n. 1/2012 e la legge rinforzata che – in virtù del nuovo art. 81, c. 6, Cost. e dell'art. 5, c. 1-3, l. cost. 1/2012 – ha dato attuazione alla riforma costituzionale (l. n. 243/2012)⁴⁶;

sintetizzare e ripercorrere, semplificandolo, il percorso ivi delineato da Luciani, con puntuale riferimento allo sviluppo della dottrina costituzionalistica – innanzitutto tedesca – sul tema del bilancio: in tal modo l'Autore rileva come dalla questione della natura formale della legge di bilancio il *focus* della dottrina si sia successivamente spostato sul costo dei diritti e dunque sulle ragioni ed i limiti dello Stato sociale.

41 Per i riferimenti alla riflessione della giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento sulla questione della natura della legge di bilancio, cfr. i riferimenti citati *ivi*, pp. 2-4.

42 Massimo Luciani (*ivi*, pp. 6-7) rinviene traccia di quest'evoluzione nel fiorire, intorno agli anni Settanta del secolo scorso, della battaglia culturale tra Stato sociale e Stato minimo, intervento dello Stato in economia e suo rifiuto, funzioni dello Stato e diritti della società.

43 Sul tema, 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. Cagliari, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.

44 Per una panoramica generale cfr. almeno, prima della riforma costituzionale, G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011, su www.osservatoriosullefonti.it e, dopo la riforma, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 89-144, e R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 19-44.

45 Tra i moltissimi contributi che affrontano la questione, tra i più specifici cfr.: L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, agosto 2011, consultabile su www.astrid-online.it; G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista dell'AIC*, n. 1/2012; A.A. CERVATI, *Revisione costituzionale*, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2013, p. 294 ss.

46 R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi*, n. 6/2013, su www.federalismi.it; M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana": qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre*



- le “nuove fonti” previste dalla riforma, e cioè la deliberazione parlamentare non legislativa, assunta a maggioranza assoluta, che – su proposta del Governo e previa consultazione della Commissione europea – può autorizzare lo scostamento dall’obiettivo di medio termine ed il ricorso all’indebitamento (ex artt. 81, c. 2, Cost. e 6, c. 3-4, l. 243/2012), nonché sospendere l’operatività del meccanismo di correzione previsto dall’art. 8 della legge di attuazione⁴⁷;
- i “nuovi poteri” previsti dalla riforma, ovvero l’Ufficio parlamentare di bilancio, con compiti di “*analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*” (ai sensi dell’art. 5, c. 1, lett. f), della l. cost. n. 1/2012)⁴⁸;
- nonché sul piano della “nuova decisione di bilancio”, che si gioca, rispettivamente, tra potere esecutivo e legislativo, tra potere legislativo e giudiziario o ancora tra potere legislativo e Presidente della Repubblica, e riguarda:
 - il ruolo dei regolamenti parlamentari nel regolare l’esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, soprattutto in riferimento all’equilibrio tra entrate e spese ed alla qualità ed efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni (ex art. 5, c. 4, l. cost. n. 1/2012), nonché lo spazio loro lasciato in tal campo dalla l. 243/2012 (cfr. art. 16)⁴⁹;
 - il ruolo del *Fiscal council* nell’analizzare e verificare gli andamenti di finanza pubblica e nel valutare l’osservanza delle regole di bilancio (ex art. 16 l. 243/2012), nonché nel valutare l’impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi “*di maggior rilievo*” e la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo (ex art. 18, c. 1, lett. b) e d), della stessa legge)⁵⁰;
 - l’impatto dei vincoli costituzionali sulla legge di bilancio e sulle ordinarie leggi di spesa⁵¹;
 - l’impatto dei vincoli costituzionali sul potere di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, spesso operato proprio in riferimento all’insufficienza della copertura finanziaria⁵²;

2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi, *ibidem*; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, su www.osservatoriosullefonti.it; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, *cit.*, p. 108 ss., che ne parla come di una “vera e propria «legge organica» ante litteram, sul modello spagnolo”.

47 Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, *cit.*, p. 130 ss.

48 Si tratta del *Fiscal Council* o, nel gergo degli economisti, *Fiscal watchdog*: un organismo indipendente, incardinato presso le Camere, del tutto estraneo al circuito decisionale – che resta nelle mani del Governo – ma con la funzione di “aiut[are] il parlamento e l’elettorato a formarsi un’opinione *unbiased* sulle politiche di bilancio del governo” e “scoraggiare [sic!] politiche *unsound*, aumentando i costi «reputazionali» dei governi, in caso di violazione dell’impegno ad adottare politiche di bilancio sostenibili”. Esso è, in sostanza, “un meccanismo di dissuasione, che, per poter essere efficace, deve avere effetto sulla reputazione del governo agli occhi degli elettori”. Così, L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in Atti del Seminario “La nuova *governance* fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive” – Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, p. 8, consultabile su www.fondazionebrunovisentinii.eu. Cfr., inoltre, D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l’Italia*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, *cit.*, p. 177 ss.

49 V. ad esempio E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, su www.osservatoriosullefonti.it.

50 In attesa della sua entrata in funzione (prevista per il 2014), si rimanda alla dottrina citata alla nota n. 48. In tema, cfr. inoltre lo studio del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, Nota breve n. 2/2013, consultabile su www.senato.it.

51 In generale, cfr. C. GORETTI, *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, *cit.*, p. 203 ss. Sulle leggi di spesa e sull’obbligo di copertura discendente dall’art. 81, c. 4 (ora c. 3), Cost. – dalla giurisprudenza e dalla dottrina pressoché unanime *non* riferito alla legge di bilancio, ma che la riforma costituzionale del 2012 espressamente vincola all’equilibrio dei bilanci –, si veda, tra i classici, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, e, più recentemente: R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio*, *cit.*, p. 6 ss.; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista dell’AIC*, n. 4/2012, su www.rivistaaic.it. Sulle sentenze additive della Corte costituzionale – in merito alla sottoponibilità delle quali all’obbligo di copertura delle spese la dottrina ha iniziato ad interrogarsi di fronte ai primi segnali di sofferenza dello Stato sociale –, si rinvia, per un inquadramento dei problemi nel sistema pre-riforma, a *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma l’8 e 9 novembre 1991*, a cura di A. Corasaniti, Milano, Giuffrè, 1993, nonché a E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, Giappichelli, 1991.

52 R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista dell’AIC*, n. 1/2011, su www.rivistaaic.it, p. 2, nota come per sessant’anni la supposta violazione dell’art. 81, c. 4, Cost. sia stata la ragione principale del rinvio presidenziale. Su questo particolare aspetto del potere presidenziale di rinvio si veda C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2002, p. 171 ss., spec. pp. 203-206.



- le funzioni di controllo della Corte dei Conti⁵³;
- il ruolo e lo spazio del giudice costituzionale di fronte a decisioni di bilancio con profili tecnici e multilivello⁵⁴.

Ben presto, però, sono apparsi evidenti gli effetti dei vincoli europei al bilancio anche *sul piano dei diritti e della forma di Stato*, laddove essi incidono sulle *funzioni degli Stati* e dunque, potenzialmente, sul rapporto tra questi ed i *loro cittadini*. Infatti, dal momento che le decisioni di imposizione e di spesa traducono in definitiva le *finalità dello Stato*, così contribuendo a rappresentarne ai cittadini la funzione, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nelle Costituzioni è destinata a modificare la percezione di quest'ultima e ad influenzare le *aspettative stesse dei cittadini*. Qui, le questioni sollevate dall'introduzione del principio del pareggio di bilancio coinvolgono dunque i rapporti tra gli elementi – di cui le istituzioni non sono che uno degli aspetti – che compongono il “sistema Paese”. *Sul piano verticale* dei rapporti tra lo Stato e le sue articolazioni, vengono in rilievo le questioni attinenti:

- all'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali dal nuovo art. 119 Cost., da esercitarsi “*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*” e tenendo conto che essi “*concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*”, nonché soggetta ad un'attività legislativa di coordinamento non più concorrente, ma di esclusiva spettanza statale⁵⁵;

⁵³ Com'è noto, le funzioni della Corte che interessano nella prospettiva prescelta sono quelle di controllo; si tratta in particolare, del controllo (preventivo o successivo) di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato – che spesso si traduce nella verifica di conformità degli stessi alle leggi di bilancio – e di quello sulla gestione delle pubbliche amministrazioni e di enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Quando opera in sede di controllo di legittimità, come pure nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni a Statuto speciale (cfr., *ex multis*, le sentenze n. 37/2011, 213/2008 e n. 244/1995), la Corte dei conti può altresì sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, per i profili che attengono alla copertura finanziaria delle leggi di spesa (e che, dunque, “più difficilmente verrebbero, per altra via, [...] sottoposte” al giudice costituzionale – cfr. Corte cost., sent. n. 226/1976). Non le è consentito, invece, adire il giudice delle leggi in via principale. Per altro verso, le innovazioni apportate dalla l. cost. n. 3/2001 e dalla l. n. 131/2003 al sistema costituzionale dei controlli nei confronti delle Regioni e degli enti locali hanno attribuito alle sezioni regionali di controllo il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli europei. Tale attività è stata infine rafforzata: dalla l. n. 266/2005, attuativa della legge La Loggia; dalla l. 15/2009, che ha introdotto un ulteriore controllo della gestione degli enti locali mentre essa è ancora “in corso di svolgimento”; nonché dal d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, che ha previsto l'istituzione da parte delle Regioni di un Collegio dei revisori dei conti per vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria e economica dell'ente, in raccordo con le sezioni regionali della Corte. Cfr. *La Corte dei conti*, a cura di F. Garri, Milano, Giuffrè, 2012; A. ODDI, *La Corte dei conti*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 421 ss.; ID., *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. Cost.*, 2011, p. 519 ss.

⁵⁴ In particolare, cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 211 ss., il quale sottolinea le anomalie che caratterizzano, ai sensi della riforma, il giudizio costituzionale sulla legge di bilancio. Quanto al parametro, esso appare costituito sia dalla norma costituzionale sia dal parametro interposto rappresentato dalla l. 243/2012 e implica valutazioni di “equilibrio”, “adeguatezza” (del ritmo di avvicinamento all'obiettivo di medio termine), “eccezionalità” (degli eventi che autorizzano lo scostamento e il ricorso al mercato finanziario) che, in parte, sono estremamente tecniche e, in altra parte, sono dall'ordinamento demandate all'apprezzamento di altre istituzioni, nazionali e non. L'Autore sottolinea pertanto la sostanziale “insanzionabilità giuridica della regola del pareggio”, riconoscendo nella sua introduzione una funzione più che altro pedagogica nei confronti della politica (*ivi*, p. 247). Cfr. inoltre: M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 375 ss.; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio*, cit.; G. RIVOSECCHI, *Il cd. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista dell'AIC*, n. 3/2012, su www.rivistaaic.it. Per i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale – che a molti sembra aver quasi “anticipato”, nel corso dell'ultimo biennio, l'attuazione del principio del pareggio – cfr. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 17/2012, su www.federalismi.it.

⁵⁵ F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 333 ss.; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 145 ss.; ID., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2012, p. 563 ss.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 24/2012, su www.federalismi.it. Com'è stato notato, logico presupposto di ogni “coordinamento” è l'esistenza di un'effettiva autonomia finanziaria degli enti territoriali (e in particolare delle Regioni), che renda necessaria la funzione di indirizzo statale. Tuttavia, già in sede di attuazione – non senza difficoltà – del federalismo fiscale da parte della l. n. 42/2009, più volte il coordinamento cd. “dinamico” del legislatore non è stato preceduto dalla fissazione, in sede di coordinamento “statico”, delle condizioni dell'autonomia: in questo modo il coordinamento si è tramutato piuttosto in ordinamento (così, A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1425 ss.). Leggono in tale prospettiva le modifiche intervenute sulla materia del coordinamento “dinamico” per effetto, prima, dell'art. 28 della legge n. 448/1998 (Patto di Stabilità Interno) e dalla legge n. 42/2009 (Patto di convergenza) e, poi, anche della l. cost. n. 1/2012: G.



- agli effetti regressivi dei fenomeni di razionalizzazione della spesa pubblica indotti dalla crisi economica e dalla *governance* europea sul percorso di attuazione del cd. federalismo fiscale⁵⁶;
- agli effetti sul ruolo della Corte costituzionale – in sede di giudizio sulla legittimità delle leggi regionali – dell'estensione agli enti territoriali del principio del pareggio di bilancio⁵⁷;
- agli effetti della crisi e della *governance* economica europea sui diritti dei cittadini, innanzitutto con riferimento ai diritti sociali⁵⁸.

La giustapposizione di una tale mole di pregnanti e complesse problematiche non ha altro fine che quello di individuare, sorvolandole in superficie, alcune tendenze.

Innanzitutto, collocandosi nella prospettiva della forma di governo, si impongono all'attenzione le rilevanti conseguenze che la revisione della disciplina costituzionale di bilancio produce sul testo costituzionale nella sua interezza, non soltanto sul piano dei rapporti tra poteri e tra fonti, bensì potenzialmente anche su quello dei diritti. Tale osservazione, del resto, impone di prendere posizione in ordine alla possibilità di “separare la Costituzione dalla Costituzione”⁵⁹ e dunque di riflettere sulla cd. *Costituzione economica* (o fiscale o finanziaria). Essa è, innegabilmente, “una categoria controversa”⁶⁰ e tuttavia il dibattito odierno contribuisce a farla emergere quale inevitabile polo della riflessione sui

RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, cit. e M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Diritto dell'economia*, febbraio 2012, su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

56 Sul tema, C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, p. 431 ss., nonché S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del federalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012, su www.federalismi.it e L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio Tempi, 2013, che sottolineano il legame dell'avventura federalista italiana con la posizione politica del partito che se n'è fatto paladino. Tale lettura spiegherebbe forse anche l'assenza negli enti territoriali dello spirito autonomistico di cui ogni federalismo si nutre (sottolineata, tra gli altri, da V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 575 ss.).

57 Si rimanda alle osservazioni ed alle rassegne di dottrina contenute nelle note nn. 54 e 55.

58 Tra gli altri, si rinvia a: S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 83 ss.; R. DICKMANN, *Unione politica europea e spesa sociale nazionale*, in *Federalismi*, n. 15/2012, su www.federalismi.it; C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, Relazione al Convegno su “Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani” – Perugia, 25-26 marzo 2011, su www.europeanrights.eu; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche in crisi economica*, Relazione per il Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” su “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza” – Trapani, 8-9 giugno 2012, consultabile su www.gruppodipisa.it. Per cogliere eventuali profili relativi all'impatto dei vincoli al bilancio delle Regioni sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, c.2, lett. m), Cost., cfr. invece: M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del cd. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, Relazione per il Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” su “I diritti sociali”, cit.; M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 341 ss.

59 Sul concetto di “Costituzione parziale” cfr. P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, in *Dir. Pubbl. Comp. e Eur.*, n. 2/2002, p. 455 ss., che sottolinea gli effetti dello sviluppo dell'integrazione europea sulle Carte nazionali, ormai incapaci di regolare la totalità del rapporto autorità-libertà. Utilizza il concetto per riferirsi alla separazione dei diritti economico-sociali contenuti in Costituzione – considerati riformabili e anzi da riformare – dalle altre norme della prima parte della Costituzione – intangibili ed assunte come totalmente indipendenti dalle prime –, M. DOGLIANI, *Introduzione*, in *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: “casi difficili” alla prova*, a cura di M. Cavino e C. Tripodina, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1 ss.

60 Così G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Dig. disc. pubbl.*, III aggiornamento, tomo I, Torino, Utet, 2008, p. 259. Per una rassegna critica delle posizioni della dottrina, cfr. inoltre P. DIMAN, *Le Costituzioni economiche dei Balcani Occidentali. Il Governo di moneta e finanza pubblica nella prospettiva europea*, Padova, Cedam, 2009, p. 15 ss. Com'è noto, la *querelle* oppone: da un lato, coloro che rivendicano le ragioni della sovranità dello Stato e della politica (nazionale) – resistendo all'attrazione dei processi decisionali (di natura economica) ai livelli superiori di un sistema sempre più “multilivello” o comunque “sovrastatale” (si vedano, per tutti, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, p. 374 ss., nonché, il più recente *Unità nazionale struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno AIC dedicato a “Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana”, Torino, 27-29 ottobre 2011, su www.associazionedeicostituzionalisti.it e N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998); dall'altro, coloro che denunciano la limitatezza della prospettiva summenzionata, incapace di “vede[re] l'altra faccia della crisi, l'ordine nascosto nel caos”, dal momento che la visione ideologica che la sostiene è messa a dura prova dall'emergere di elementi di discontinuità in un sistema che si presumeva di conoscere ed è, invece, inesorabilmente in transizione verso un nuovo ordine che relega la specifica costituzione economica materiale “democratico-sociale, nazionale e interventista” nella sua esaurita storicità (così, con toni anche forti, G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo stato e la costituzione economica della crisi globale*, in *Crisi economico-finanziaria ed intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, a cura di G. Cerrina Feroni e G.F. Ferrari, Torino, Giappichelli, 2012, p. 65 ss., per le citazioni p. 76, nonché già prima di lui G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in “Gruppo di Milano”, *Verso una*



processi di *governance*, se è vero che vi è chi presenta l'intervento riformatore su di essa quale unica possibilità di superamento delle crisi⁶¹.

Per il tramite di tale riflessione, peraltro, l'ondata di revisioni costituzionali qui in esame manifesta la sua intrinseca connessione con la questione delle *funzioni dello Stato*: non a caso è stato proprio l'avvento della forma di Stato democratico-sociale a determinare il ricorso alla categoria della Costituzione economica⁶², la cui elaborazione si deve, in particolare, alla scuola dell'ordoliberalismo tedesco⁶³; né, ancora una volta, è fortuita la riscoperta di simili argomenti di fronte alla sofferenza di quel modello ed alle sfide che questa crisi apre alla pratica di governo.

4. *L'ipotesi della ricerca: nuovi miti del vincolo costituzionale come espressione di una "nuova" governamentalità?*

Nel passare infine dalle tecniche di *governance* e dai loro effetti alle pratiche discorsive che le sorreggono, l'attenzione si sposta sulle concezioni di Costituzione che i processi all'opera veicolano e diffondono. Su un piano meno tecnico, i dibattiti più interessanti sviluppatisi in merito alle ragioni dell'introduzione di vincoli ai bilanci nazionali hanno chiamato in causa, da un lato, l'ineludibile inadeguatezza della politica nel regolare i fenomeni di un'economia globalizzata e, dall'altro, la necessità di limitare gli effetti funesti delle scelte di spesa della generazione presente in nome dei diritti di quelle future.

Le voci che si sono espresse in modo critico rispetto all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri, infatti, lo hanno fatto principalmente in nome della sovranità nazionale e del principio democratico-rappresentativo. Tuttavia, non sono mancati i richiami della politica alle proprie responsabilità, soprattutto con riferimento alla gestione del debito pubblico e della crisi economico-finanziaria che ha scatenato l'ondata di revisione costituzionale. Nel rivolgere aspre critiche all'inerzia della politica, tali tesi si sono avvicinate a quelle di chi aveva apertamente sostenuto l'introduzione dei vincoli europei in Costituzione: chi ha denunciato i tentativi di cattura del diritto da parte dell'economia rimprovera ai poteri pubblici l'insufficienza della regolazione che essi sono stati in grado di opporre alle pretese del mercato⁶⁴, ovvero la stessa scelta di rinnegare il modello di Europa sociale del Manifesto di Ventotene sostituendolo con quello neoliberista del Trattato di Maastricht e dei Patti di stabilità⁶⁵; dall'altra parte, la critica è stata diretta *tout court* alle inefficienze ed ai costi della politica, ritenuti ormai non più sostenibili di fronte alla sfide della globalizzazione⁶⁶. In questa seconda prospettiva, l'introduzione dei vincoli di

nuova Costituzione, Ricerca promossa dal Cesis su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", diretta da G. Miglio, tomo I, Varese, Giuffrè, 1983, p. 319 ss.; ID., *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, spec. p. 111 ss. e S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995).

61 La divisione si ricollega, allora, a quella intercorrente tra coloro che strenuamente si oppongono alla revisione del testo costituzionale e coloro che ne evidenziano l'inevitabile mutare in via di fatto, ovvero tra i difensori della cd. Costituzione (economica) in senso formale, ed i propugnatori della corrispondente Costituzione materiale. Nota l'avvio negli anni Ottanta del secolo scorso di una nuova primavera del "riformismo" in ordine alla Costituzione economica italiana U. MATTEI, *Contro riforme*, Torino, Einaudi, 2013, spec. p. 42 ss. All'interno della seconda categoria, invece, G. DI PLINIO, *op. cit.*, p. 77, nota 38, esemplifica la folcloristica resistenza alle modifiche della Costituzione proprio nel "caso tipicamente italiano [...] rappresentato dal subbuglio teoretico prodotto dall'introduzione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio".

62 G. BIANCO, *op. cit.*, p. 264.

63 *Ibidem*. Sulla recente riscoperta (a livello italiano ed europeo) della formula ordoliberale della "economia sociale di mercato", cfr. L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo*, in *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, a cura di N. Irti, Padova, Cedam, 1999, p. 171 ss.; G. BUCCI - L. PATRUNO, *Riflessioni sul cd. modello sociale europeo, sull'Europa sociale dei capi di governo e sul mutato rapporto tra politica ed economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, su www.costituzionalismo.it e A. SOMMA, *L'economia sociale di mercato (1) Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato*, in *Biblioteca della libertà*, vol. XLIV, 2009.

64 Così GIACHETTI FANTINI, *op. cit.*, p. 493 ss.

65 Tra gli altri, G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 445 ss., spec. p. 449-458; L. PATRUNO, *La teologia economica dell'Europa e il banco di macellaio (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, su www.costituzionalismo.it. Gli fanno eco, sull'altro versante, le osservazioni di chi invece rinviene proprio nel Trattato di Maastricht una "radicale riforma costituzionale" (M. MONTI, *Intervista sull'Italia in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 38) ovvero "un cambiamento strutturale" realizzato "attraverso l'imposizione di un vincolo esterno" (G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 10).

66 In questo senso, cfr. G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica, Atti del Convegno - Ferrara, 11-12 ottobre 1991*, Padova, Cedam, 1997, p. 104 ss.; ID., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2008, p. 17 ss., spec. 34 ss.; ID., *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista dell'AIC*, n. 4/2011, su www.rivistaaic.it, p. 2; G. DI PLINIO, *op. cit.*, spec. p. 87-98.



bilancio europei è spesso stata presentata come un'esigenza ineludibile, tanto perché l'incremento della spesa pubblica di Stati già fortemente indebitati sul mercato finanziario secondario si è dimostrata – proprio in seguito alla crisi del 2008 – un fattore di grande instabilità per i mercati, quanto perché una fiorente letteratura – inaugurata dalla riflessione di J.M. Buchanan e sviluppata nella corrente della *Public Choice*, nella seconda metà del secolo scorso⁶⁷ – ha contribuito a consolidare il dibattito sull'irresponsabilità e sulla debolezza decisionale delle istituzioni rappresentative⁶⁸. Com'è stato notato, “siamo di fronte ad una [persuasiva, ndr] linea di pensiero che si basa sul presupposto della sfiducia nella politica”, destinata “a produrre deficit eccessivi (deficit bias) per i comportamenti opportunistici e short sight dei politici (di qualunque schieramento)”⁶⁹.

Se così è, non stupisce che la “metafora della Costituzione” che viene sempre più spesso associata all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione sia quella che emergerebbe dal mito di Ulisse e le sirene⁷⁰. Com'è noto, messo in guardia dalla profezia di Circe circa i pericoli rappresentati dalle sirene, egli si fece legare dai compagni all'albero della nave, non prima di aver fatto promettere di non slegarlo per nessuna ragione, così dimostrando di temere la propria stessa irrazionalità e di volerne prevenire gli effetti nefasti⁷¹. Perciò, secondo alcuni, l'immagine di Ulisse incarnerebbe il modello del “vincolo costituzionale” stesso, rappresentando la necessità per la collettività di una limitazione intrinseca del potere, al fine di prevenire il comportamento dei suoi rappresentanti, pur se democraticamente eletti. Chi ricorre a tale metafora per spiegare il senso delle Costituzioni contemporanee dimostra insomma sfiducia nella razionalità del comportamento umano e nella sua calcolabilità, miti che l'economia e la riflessione liberale sulla maniera di governare⁷² avevano posto alla propria base⁷³.

67 J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process: fiscal institutions and individual choice*, Chapel Hill, University of North Carolina University Press, 1967; ID. - R.E. WAGNER, *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press, 1977; ID. - C.K. ROWLEY - R.D. TOLLISON, *Deficits*, Oxford, Basil Blackwell, 1987. All'interno della corrente della *Public Choice*, proprio alla fine degli anni Ottanta, nasce la prospettiva della *Constitutional Political Economy*, con l'obiettivo di sostenere l'adozione – anche mediante un approccio giuridico-comparativo – di un programma di vincoli costituzionali con funzioni correttive del distorto funzionamento del processo politico e dei suoi altrimenti inevitabili fallimenti. In questo ambito, peraltro, emergerà il concetto di “Costituzione fiscale”, intesa come l'insieme delle regole di livello costituzionale imponenti vincoli alle future scelte politiche in materia di entrata e di spesa pubbliche. Cfr.: G. BRENNAN – J.M. BUCHANAN, *The Reasons of Rule. Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; J.M. BUCHANAN, *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, in J.M. Buchanan – R.D. Tollison (eds.), *Public Choice II*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 11 ss.; ID., *The Domain of Constitutional Economics*, in *Constitutional Political Economy*, n. 1/1990, p. 1 ss.

68 In chiave critica e soprattutto con riferimento al dibattito intorno all'efficienza e alla rapidità delle deliberazioni parlamentari nonché al differente rendimento tra democrazie maggioritarie e consensuali, cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 221 ss., spec. p. 224.

69 P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 45 ss., cit. a p. 65.

70 Cfr. ad esempio G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, spec. p. 115-132, nonché G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali*, cit., p. 11.

71 Non si deve dimenticare, tuttavia, che nel mito egli impone altresì ai compagni di turarsi le orecchie, così esercitando a sua volta un vincolo su di loro, affinché continuo a remare portando la nave in salvo senza essere raggiunti dai canti ammaliatori delle sirene. L'accostamento del mito alle Costituzioni si deve a J. ELSTER, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. Tuttavia, sebbene non venga spesso rilevato in dottrina, egli rivisiterà questa tesi più di 20 anni dopo, riconoscendo che, come gli era stato obiettato, più verosimilmente “in politica, le persone non cercano mai di legare se stesse; il loro obiettivo è legare le altre” (J. ELSTER, *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, trad. it. *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Bologna, Il Mulino, 2004, spec. p. 389).

72 Quest'ultima, che Michel Foucault ha a lungo studiato, ha derivato tale assunto dall'utilitarismo. Si rinvia all'analisi della “governamentalità” del liberalismo condotta dal filosofo francese in: M. FOUCAULT, *Securité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris, 2004, trad. it. a cura di P. Napoli, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano, 2007² e ID., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Seuil/Gallimard, Paris, 2004, trad. it. a cura di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2012², nel quale l'Autore delinea le caratteristiche dell'ordoliberalismo tedesco del secondo dopoguerra e del neoliberalismo americano, rinvenendo nella riflessione sulla maniera di governare accolta da tali correnti l'unica forma attiva di governo della (sua) contemporaneità.

73 Ad attaccare tale dogma saranno diverse riflessioni, in campi differenti del sapere: per quanto riguarda l'economia, ciò rinvia all'opera fondamentale di H.A. SIMON, *Models of bounded rationality*, Cambridge, MIT Press, 1982, trad. it. a cura di I. Negri, *Scienza economica e comportamento umano*, Torino, Edizioni di comunità, 2000, che ha aperto il via ad una nuova branca della disciplina economica, con rilevanti effetti anche sull'analisi (economica) del diritto: si tratta della corrente della *behavioral economics*. Strettamente collegati a tali studi – non a caso ripresi propri dalla *behavioral economics and finance* – sono poi quelli condotti, nel campo della psicologia cognitiva, da: D. KAHNEMAN - A. TVERSKY, *Prospect Theory*:



Negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, l'esplosione del dibattito attorno alla crisi (economica e) fiscale dello Stato e dunque della critica dei processi decisionali proporzionali quali generatori di eccessi di spesa si è tradotta, nel panorama della riflessione costituzionalistica, in un progressivo spostamento interpretativo dal piano della forma di governo a quella della forma di Stato, nonché nell'emersione del problematico rapporto tra diritti e doveri⁷⁴. In tale contesto sono maturate le condizioni per il fiorire di un'altra argomentazione che ha spesso sostenuto l'introduzione dei vincoli di bilancio europei nelle Costituzioni nazionali: si tratta della questione della limitatezza delle risorse (e quindi della sostenibilità del livello di intervento nell'economia prescelto dallo Stato), ma anche di quella dei "diritti delle generazioni future". Nel lungo periodo, si dice, deve essere salvaguardato in capo ai cittadini di domani il diritto ad esercitare un qualche margine di scelta politica, margine che l'incontrollato crescere degli oneri derivanti dagli interessi sul debito pubblico mette in serio pericolo. In quest'ottica, i vincoli costituzionali alla condotta della generazione presente salvaguarderebbero i diritti di coloro che ancora non sono nati, ma ai quali ci lega un sentimento di solidarietà⁷⁵.

La metafora di Ulisse e l'argomento che lega i vincoli di bilancio alla responsabilità intergenerazionale ci permettono forse di chiudere il cerchio con le osservazioni emerse, da un lato, dall'analisi delle tecniche normative ed istituzionali in cui si esprime la *governance* economico-finanziaria europea e, dall'altro, dalla considerazione delle loro conseguenze all'interno dell'ordinamento italiano.

Sotto il primo profilo, si è visto come i processi di coordinamento *ex ante* e di mutua sorveglianza sull'implementazione delle politiche economiche e di bilancio concordate in sede europea finiscano per impattare sull'autonomia della politica, nonché sulla rappresentazione del suo ruolo e dei suoi limiti (di razionalità) anche presso i cittadini. D'altra parte, si è altresì rilevato come questo tentativo di responsabilizzare (non solo ma anche⁷⁶) la politica – richiamandola, appunto, persino in periodi di espansione del ciclo, ad anteporre i propri doveri nei confronti delle generazioni future alle "irrazionali" decisioni di spesa nei confronti delle generazioni dei viventi – potrebbe finire per risolversi in un mero spostamento di sovranità *verso l'alto* (o, comunque, *verso altre*, più liquide e sfuggenti, sfere del potere).

Sotto il secondo profilo, invece, si è tentato di evidenziare il carattere strisciante e quasi spontaneo delle profonde innovazioni che l'evoluzione della *governance* europea sembra preannunciare. Se essa appare presentarsi, al suo livello più elevato, sotto le mentite spoglie di un *comando mite*, quasi pedagogico, essa svela tuttavia i propri effetti fortemente disciplinanti ove sia colta "all'estremità sempre meno giuridica del suo esercizio"⁷⁷, per esempio nei confronti degli enti territoriali⁷⁸, ma – perché no? – anche dei singoli⁷⁹.

An Analysis of Decision Under Risk, in *Econometrica*, n. 47/1979, p. 263 ss.; D. KAHNEMAN - P. SLOVIC - A. TVERSKY, *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Recentemente, nel panorama italiano, dà conto di tale evoluzione S. CARUSO, *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni*, Firenze, Firenze University Press, 2012.

⁷⁴ Cfr. note nn. 40-42.

⁷⁵ In questo senso, spesso legando il profilo di solidarietà intergenerazionale all'interpretazione del vincolo costituzionale quale volontario auto-vincolo derivante dalla consapevolezza da parte dei costituenti della propria limitata razionalità, buona parte della dottrina: N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in Parlamento, ottobre 2011, su www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 6-7; ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., pp. 101-03; G. RIVOCSECCI, *Il cd. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni*, cit., p. 10; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 249 ss., spec. 259; ID., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, spec. p. 142 ss.; nonché *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco - A. D'aloia, Napoli, Jovene, 2010. *Contra*, invece: M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss.; ID., *Costituzione, diritti, doveri e bilancio*, cit., p. 10-11; G. RIVOCSECCI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 475 ss., nonché, per una confutazione economica, G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, cit., p. 10-12, su www.fondazionebrunovisentini.eu.

⁷⁶ Cfr. quanto detto in relazione alla Corte costituzionale alla nota n. 54, nonché al Governo (per effetto del *Fiscal council*) nella nota n. 48.

⁷⁷ Come raccomandava M. FOUCAULT, *Microfisica del potere*, Torino, Einaudi, 1976.

⁷⁸ Cfr. la nota n. 58.

⁷⁹ In tal senso M. LAZZARATO, *La fabbrica dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2012.



Si impone, a questo punto, una riflessione: la mitezza della *lex* è indubbiamente una conquista di civiltà, qualora vada a mitigare le rigidità di un comando non al passo con quella società che esso si propone di ordinare o, ancora, laddove il suo governo si trasformi in tirannia della maggioranza⁸⁰; essa, tuttavia, può essere un grave rischio se ha l'effetto di mascherare un condizionamento che *comunque* si esercita, un ordine che *comunque* conforma, un potere che *comunque* realizza i suoi fini.

Sembra, in ogni caso, che entrambi gli aspetti non possano essere ignorati da chi si assume il compito di esercitare un costituzionalismo polemico e che, al contrario, essi aprano alcune interessanti prospettive di ricerca.

Si potrebbe ad esempio tentare una lettura dei vincoli di bilancio finalizzati a garantire la sostenibilità del debito pubblico e la crescita – controllata – della spesa statale come ad una pratica di governo di *natura conservativa*, volta a garantire la continuità *di un sistema capitalistico-finanziario in crisi*. Tale appare, ad esempio, lo stesso Meccanismo Europeo di Stabilità, il quale, seppur indubbiamente rivolto contro le speculazioni della finanza, è ancora e nuovamente una soluzione dell'ordine della finanza. Nel campo della scienza politica, del resto, già alcuni studi hanno evidenziato la natura prevalentemente conservativa della governamentalità neoliberale, rinvenendo proprio nei meccanismi di *governance* una delle sue principali forme di espressione; ed ancora si è colto come il *meccanismo di legittimazione* che sostiene la cd. democrazia dell'efficacia (o di *governance*) risieda piuttosto nella logica sottesa a tale nuova governamentalità (che ha via via costruito il mercato come vero e proprio luogo di veridizione, elevando l'evidenza empirica al rango di principio epistemologico) che in una particolare antropologia negativa dei suoi attori⁸¹... Sotto questo profilo, “va tutto bene” per il costituzionalista?

Ed ancora, per quanto attiene al tentativo di risolvere le contraddizioni insite in un sistema finanziario cresciuto a dismisura in rapporto all'economia reale mediante la predisposizione di rimedi che assicurino agli Stati – che ne sono i principali fruitori – la possibilità di continuare a fare ricorso al debito senza mettere in pericolo la sostenibilità del sistema: esso non può essere letto come un tentativo di risolvere quella contraddizione – che sempre la riflessione di Michel Foucault ha avuto il merito di evidenziare – insita nel *rapporto di produzione-distruzione instaurato dal liberalismo con la libertà*? In tal caso, esistono alternative possibili ad una così apparentemente radicata concezione della libertà?

In secondo luogo, appare evidente che – a prescindere dall'interpretazione che se ne voglia dare – i fenomeni all'opera siano destinati a produrre effetti anche sul piano delle concezioni della Costituzione, se non addirittura sull'antropologia che ad ogni idea di Costituzione è sottesa. Si potrebbe allora tentare un'interpretazione delle pratiche discorsive di legittimazione legate ai vincoli di bilancio alla luce della prospettiva summenzionata: esse appaiono infatti partecipare della contraddittoria relazione tra libertà e vincolo, diritto e dovere, che innerva, in ultima analisi, lo stesso rapporto dell'uomo contemporaneo con la libertà. Potrebbe forse persino dirsi che, di fronte agli orrori prodottisi nei secoli in cui l'uomo ha progressivamente conquistato il suo *status* di soggetto razionale, è oggi all'opera una diversa rappresentazione dell'individuo, del pari sbilanciata su *uno soltanto dei suoi lati*: questa volta quello irrazionale. Ciò rischia di allontanare da una concezione del diritto come spontanea e razionale emersione di pratiche utili di azione all'interno della società (di cui le Costituzioni intese come convenzioni hanno rappresentato il vertice) e di favorire, invece, lo spostamento di tale spontanea convergenza esclusivamente su livelli d'azione superiori rispetto a quello del singolo, *ove la sua irrazionale ontologia possa essere corretta dalla più elevata forma di razionalità*, quella scientifica. Se ciò è verosimile, inoltre, quale senso avrebbe – come la metafora di Ulisse fa – porre l'accento su di una concezione della Costituzione che rinvenga in essa l'espressione di una razionale e costitutiva autonomia? Infatti, laddove il singolo sia in realtà, per la sua stessa natura, rappresentato ed auto-rappresentantesi come incapace di una qualunque forma di auto-determinazione, esso non diviene piuttosto, sebbene sempre e comunque “in nome del” suo bene, massimamente dirigibile e controllabile? In sostanza, una tale concezione della Co-istituzione (sociale ed individuale) riuscirebbe a continuare ad essere, secondo le sue origini, un limite esterno al potere?

Ed infine, di fronte a tali scenari, non occorre domandarsi se non esistano – e magari siano già comprese *in nuce*

⁸⁰ Il riferimento è ovviamente a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992.

⁸¹ G. BORRELLI, *Ragion di Stato, governamentalità, governance. Politiche di mondializzazione e trasformazioni del neoliberalismo*, in *Scienza & Politica*, n. 42/2010, p. 77, al quale si rinvia, inoltre, per ulteriori riferimenti in quello specifico campo.



nell'esistente – vie alternative ad una siffatta rappresentazione dell'uomo, delle società e dunque del diritto? Perché, ad esempio, esse non potrebbero ri-partire da una concezione del soggetto inteso non più come *individuo*, bensì come punto di *incontro* e di raccordo tra mente e corpo, ragione e sentimento, testo e contesto comunicativo? Possono rinvenirsi, all'interno del campo della filosofia del diritto, indizi di una tale, possibile, evoluzione?

Tale ipotesi, tuttavia, resta ancora da discutere (ed essere discussa).