

MASSIMO LUCIANI
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA -
LA SAPIENZA)

*L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di
costituzionalità*

Relazione al

CONVEGNO "IL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO SECONDO LA RIFORMA
COSTITUZIONALE DEL 2012"

CORTE COSTITUZIONALE

22 NOVEMBRE 2013

Indice

- 1.- *Premessa.*
- 2.- *Il contesto.*
- 3.- *Il pretesto.*
- 4.- *Il testo.*
 - 4.1.- *Il metodo di interpretazione.*
 - 4.2.- *La l. cost. n. 1 del 2012 nel confronto con i principi fondamentali della
Costituzione.*
- 5.- *Il sindacato della Corte costituzionale.*
 - 5.1.- *La giustiziabilità delle nuove regole di bilancio e delle norme sui conti
pubblici.*
 - 5.2.- *Nuovi limiti alla giurisdizione costituzionale dalla novella del 2012?*
- 6.- *Corte costituzionale, Presidente della Repubblica ed equilibrio di
bilancio.*

1.- Premessa.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge (ordinaria) n. 243 dello stesso anno, che ne ha dato la prima attuazione, aprono un campo problematico di straordinaria vastità. Non si può certo esserne sorpresi, visto che il grande tema del bilancio attraversa contemporaneamente i terreni delle fonti, della forma di governo, della forma di Stato, addirittura del tipo di Stato¹, e che, se si dovesse identificare un momento nel quale, almeno sul continente europeo, si manifesta la forma contemporanea del costituzionalismo ci si dovrebbe rifare al dibattito che impegnò i grandi giuspubblicisti dell'Ottocento (anzitutto tedeschi) sulla natura e sui limiti dei poteri parlamentari in materia di *budget*. I nomi di Laband, di Jellinek, di Gneist, di Haenel, di Zorn e di altri simili giganti² stanno ancora ad indicare l'inizio della strada che ci troviamo, oggi, a percorrere³.

Se quel dibattito deve comunque rimanere come lo sfondo di riferimento, senza il quale nulla del presente si comprenderebbe; se, prima ancora, il presente non potrebbe intendersi senza ricordare la nascita del principio *no taxation without representation* con l'art. 12 della Magna Carta, strappata dai baroni inglesi a Giovanni Senza Terra nel 1215 (“*Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri*”), credo sia opportuno limitarsi, nell'economia di questo lavoro, a dare qualche indicazione più prossima sul contesto entro il quale la recente riforma, costituzionale e legislativa, italiana si inserisce. Più precisamente: per comprenderla occorre esaminarne il *contesto*, il *pretesto* e il *testo*.

2.- Il contesto.

Per quanto si voglia restare prossimi alla riforma, non si può fare a meno di risalire, nel definire il suo contesto (indispensabile per comprenderne ragioni e

¹ Lo ricordavo in uno studio recente sulla questione: *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, 1 sg., al quale anche in seguito farò riferimento.

² V., nella vastissima letteratura dell'epoca, almeno P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997; R. GNEIST, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von Maerz 1878*, Berlin, Springer, 1879, trad. it. di C. Forte, *Legge e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1997; A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, in *Studien zum Deutschen Staatsrechte*, Leipzig, Haessel, 1888, spec. vol. II; P. ZORN, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, spec. vol. I, *Das Verfassungsrecht*, Berlin, Guttentag, 1895.

³ Basta pensare che la dommatica della distinzione fra legge in senso (meramente) formale e legge in senso (anche) materiale si ritrova nella stessa giurisprudenza costituzionale italiana: cfr. sent. n. 7 del 1959.

portata), almeno al 1971. E' quello, infatti, l'anno della crisi del sistema di Bretton Woods, della fine della convertibilità del dollaro in oro e della nascita del regime dei cambi flessibili. Le ragioni che spinsero l'amministrazione Nixon ad abbandonare un sistema che aveva retto i rapporti finanziari mondiali per quasi trent'anni (legate soprattutto all'eccessiva massa di dollari circolanti e alla limitatezza delle riserve auree per la loro conversione, sempre più frequentemente richiesta)⁴ sono note e non è il caso di tornarci qui. Conta, semmai, constatare due cose: che da quel momento è iniziata la ricerca di un nuovo equilibrio, che ancora non si è trovato; che la trasformazione del sistema è stata il portato non tanto di un processo oggettivo di aggiustamento dei mercati, quanto di una soggettiva e precisa scelta politica.

Il punto merita una sottolineatura. Come è stato opportunamente detto, gli ultimi decenni esibiscono un "tratto politico fortissimo"⁵, connesso al manifestarsi di consapevoli (ancorché articolate e differenziate) volontà di trasformazione sociale, estesa a tutto il mondo. Anche nello scenario regionale nel quale l'Italia è immersa, quello europeo, il richiamo ai condizionamenti sovranazionali è sovente una copertura di comodo, cui magari si ricorre per far accettare scelte impopolari: non si deve dimenticare che gli Stati sono pur sempre i "signori dei Trattati" e che le istituzioni eurounitarie o sono direttamente composte da rappresentanti degli Stati o sono occupate da personale che gli Stati contribuiscono a scegliere. Come è stato efficacemente scritto di recente, "States are more powerful than is often claimed"⁶ e sono sempre e solo gli Stati che scelgono se, quando e quanto del loro potere decisionale trasferire a sedi più o meno tecniche e neutrali (come peraltro accade molto frequentemente, dando vita ad una sorta di nuova era delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni, per riprendere il noto *tópos schmittiano*)⁷.

⁴ Cfr., sul punto, G. STAMMATI, *Il sistema monetario internazionale*, Torino, Boringhieri, 1973, 142.

⁵ I.D. MORTELLARO, *Le istituzioni della mondializzazione*, in P. INGRAO - R. ROSSANDA, *Appuntamenti di fine secolo*, Roma, Manifestolibri, 1995, 250. Le stesse tesi sostenute in tale saggio erano state già esposte in *G7 e dintorni: un potere costituzionale?*, in *Dem. dir.*, n. 4-94 /1-95, 417 sgg.

⁶ Così S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Editorial Derecho Global - Global Law Press, 2012, 30 (che, peraltro, altrettanto opportunamente, aggiunge che essi sono anche meno potenti di quanto si pensi quando debbono confrontarsi, entro le istituzioni globali, con una pluralità di organizzazioni non governative).

⁷ Sul punto, v., con particolare riferimento alla proliferazione delle autorità indipendenti, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, 39 sgg.; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996, 101 sgg.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, 150; M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 162 sgg.

La fine dell'equilibrio di Bretton Woods portò con sé una serie di scelte ancillari, prima fra tutte quella di liberalizzare la circolazione dei capitali finanziari, che sono state cruciali e, stese lungo tutto l'arco degli ultimi quarant'anni, hanno finito per configurare il panorama politico e finanziario globale che oggi conosciamo. Di questo panorama è componente essenziale la crisi dei debiti sovrani, anche di importanti Paesi industrializzati (tra i quali il nostro), che, esplosa negli ultimissimi anni, è all'origine della rinnovata attenzione per la questione dell'equilibrio dei bilanci pubblici, dei cui profili giuridico-costituzionali si occupano queste pagine.

La crisi è stata indotta dal verificarsi di una molteplicità di eventi, dei quali la liberalizzazione della circolazione dei capitali, messa in rapporto alla flessibilizzazione dei cambi, è forse il primo, ma non certo il solo. Provo ad elencarli in ordine sparso, limitandomi a quelli (sei) che mi paiono più significativi (e scontando, dunque, una certa dose di arbitrarietà).

i) La denazionalizzazione del debito e il ruolo delle agenzie di rating.

E' noto che quando il debito è interno (è detenuto, cioè, da risparmiatori e investitori nazionali) lo Stato possiede tutti gli strumenti per neutralizzare il problema. In particolare, lo Stato può agire sulla leva fiscale, recuperando con la sinistra (l'imposta) quel che ha dato con la destra (l'interesse sui titoli del debito), con il solo limite della riserva di un margine residuo di appetibilità dell'acquisto dei titoli (che, altrimenti, in futuro non potrebbero essere ricollocati sul mercato)⁸: è per questo che la pressione fiscale non è esercitata tanto - direttamente - sulla ricchezza da titoli quanto sulla ricchezza patrimoniale generale, della quale i titoli sono una (più o meno importante) componente. In ogni caso, quella che si presenta è, sostanzialmente, una faccenda di redistribuzione di risorse fra ceti sociali diversi. Tutto cambia quando gli investitori e i risparmiatori sono in buona misura soggetti stranieri (attualmente, la massa dei nostri titoli di Stato in mano ad investitori esteri è stimata attorno al 35% del totale)⁹, liberi di muovere i propri

⁸ V., su questo, le puntuali osservazioni di M. PIVETTI, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, Relazione al Convegno *Sviluppo capitalistico e unità nazionale. Le forme economiche, politiche e culturali dell'unità nazionale e della sua crisi*, in corso di pubblicazione nei relativi *Atti*, spec. 14, nt. 21; G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria e spirito di Maastricht*, in *Parolechiave: "Risparmio"*, Donzelli, Roma, 1994, 39; tra i giuristi, l'essenzialità della questione dell'identità dei creditori dello Stato è lucidamente colta da G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 1992, 31; da ultimo, M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Torino, Giappichelli, 2013, 142 e sg.

⁹ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Finanza pubblica, fabbisogno e debito*, in *Supplementi al Bollettino statistico. Indicatori monetari e finanziari*, n. 43, 12 agosto 2013, Tavola 5. Si noti, peraltro, che non sembra pacifica la definizione della componente estera del debito. Ad es., si propone di intenderla come "l'insieme dei titoli collocati su piazze estere e dei prestiti erogati da istituzioni

capitali su tutto il mercato mondiale: in quel caso il debito costituisce una vera esposizione del sistema-paese e non può essere considerato una mera partita di giro (tra sfera economica pubblica e sfera economica privata)¹⁰.

Per la verità, anche di questa evenienza è possibile una diversa ricostruzione. Così, movendo dalla (condivisibile) critica alla dottrina neoclassica e da una (opportuna) prospettiva keynesiana, si è osservato che la titolarità estera del debito è irrilevante: “per il paese emittente la vendita di titoli a operatori stranieri comporta infatti una corrispondente entrata di valuta estera, che lascia invariato il saldo tra crediti e debiti nei confronti del resto del mondo”¹¹. Anche chi sostiene questa posizione, tuttavia, riconosce che una simile vendita pone il problema dei flussi di interesse, visto che in seguito ad essa si ha un flusso di interessi in uscita (quelli generati dal debito contratto) e un flusso di interessi in entrata (quello generabile dalla valuta straniera acquisita quale corrispettivo della vendita). Ne viene che un differenziale negativo tra i due flussi determina un costo per il sistema-paese. Ora, un differenziale negativo, a me sembra, si determina facilmente quando l’eccesso di debito accumulato viene valutato negativamente dai mercati, che reclamano il riconoscimento di tassi di interesse più elevati di quelli corrisposti a debitori ritenuti più affidabili (perché solvibili). E la denazionalizzazione diventa ancor più critica quando il debito sovrano è oggetto di valutazione da parte delle agenzie di *rating*, capaci di indirizzare, con i loro apprezzamenti, gli investitori, così determinando il destino delle economie nazionali. Il comportamento di queste agenzie è stato oggetto di fondate critiche da parte di economisti¹² e di giuristi¹³, ma la loro influenza è un fatto (politico, oltre che economico)¹⁴ e non si può non tenerne conto.

non residenti” in BANCA D’ITALIA, *Il debito pubblico italiano dall’Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, a cura di M. Francese e A. Pace, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 31, ottobre 2008, 14.

¹⁰ Esposizione assai rischiosa, visto che “given the amount of debt carried by most states today, even minor increases in the rate of interest on government bonds can cause fiscal disaster”: W. STREECK, *The Crises of Democratic Capitalism*, in *NLR* 71, sept-oct. 2011, 22.

¹¹ R. CICCONE, *Sulla natura e sugli effetti del debito pubblico*, in AA.VV., *Oltre l’austerità*, a cura di S. Cesaratto, M. Pivetti, Roma, Gli eBook di MicroMega - Terre Libere, 2012, 83 sg.

¹² V., ad es., A. SCARANO, *Quel pasticciaccio brutto del rating sovrano*, in *Parolechiave*, n. 48/2012, *Finanza*, 157 sgg., che mette opportunamente in luce: i processi di concentrazione delle agenzie; i numerosi conflitti di interesse; l’assenza di vera responsabilità; la parallela deresponsabilizzazione degli intermediari finanziari; l’arbitrarietà delle metodologie di valutazione adottate.

¹³ G. SIRIANNI, *Il rating sovrano*, in *Costituzionalismo.it*, 28 gennaio 2013; C. PINELLI, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating*, *ivi*, 1° giugno 2012.

¹⁴ La questione dell’interferenza della “sovranità” dei mercati” con la “sovranità dei popoli” è nota. Da ultimo, ne fa cenno G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 4.

ii) *La separazione fra istituzioni di governo e banca centrale.*

I nostri Costituenti erano ben consapevoli del fatto che politica ed economia sono due dimensioni inseparabili dell'agire umano. Non si trattava tanto di restare nel solco, lungo e profondo, di una tradizione del pensiero occidentale inaugurata dalla *Politica* di Aristotele, nella quale lo studio delle istituzioni propriamente politiche era introdotto dall'analisi dell'economia e della crematistica, quanto di elevare alta la pretesa di un governo dell'economia, di imporre il *nómos* politico agli *animal spirits* dell'interesse materiale. “Il divorzio fra politica ed economia è assurdo” e nella Costituzione “si è consacrata [...] la indissolubile connessione tra l'ordinamento economico e l'ordinamento politico”, dissero - rispettivamente - Malvestiti e Della Seta alla Costituente¹⁵.

Non per questo, tuttavia, si era ignari del rischio comportato da una posizione del genere, e cioè che la politica non perseguisse il fine nobile del governo dei rapporti economici nel pubblico interesse, ma li piegasse all'interesse di parte, secondo un modulo comportamentale anch'esso ben noto sin dalla classicità e descritto nella forma più impressionante nel *Commentariolum petitionis* indirizzato da Quinto Tullio Cicerone al fratello Marco Tullio, in corsa per le elezioni consolari del 64 a.C. Ciò significa che la Costituzione, pur stabilendo il primato della politica sull'economia, non esclude affatto la garanzia di uno spazio di autonomia delle istituzioni regolative del sistema economico, fondata sull'esigenza di rendere alcune opzioni tecniche impermeabili all'arbitrio del decisore politico.

Non era, dunque, in sé estraneo alla logica della Costituzione il “divorzio” fra Tesoro e Banca d'Italia che si consumò nei primi mesi del 1981. La molla, si sa, fu una lettera del Ministro del Tesoro dell'epoca (Andreatta), indirizzata (il 12 febbraio) al Governatore della Banca d'Italia (Ciampi). In quella lettera Andreatta osservava che “l'esistenza di un obbligo di acquisto residuale in sede d'asta di BOT [...] comporta [...] un insieme di vincoli sulla libertà di gestione dell'offerta di moneta”¹⁶, che sarebbe stato opportuno eliminare. La risposta di Ciampi (del 6

¹⁵ L'intervento di Malvestiti è del 3 maggio 1947 (*Atti Ass. Cost.*, 3502) e quello di Della Seta è del 7 maggio 1947 (*Atti Ass. Cost.*, 3681: cito dalla 1^a ed., ora ristampata). È interessante notare che in un documento cui la Costituente prestò notevole attenzione, il Rapporto della Commissione De Maria, era stato messo un'accento su un aspetto connesso alla questione del rapporto fra politica ed economia: quello dell'“equilibrio economico fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private”. L'equilibrio finanziario era inteso dalla Commissione come un mezzo (finanziario, appunto) rispetto ad uno scopo più ampio (economico-sociale), sicché il procedimento di bilancio non doveva assicurare un mero equilibrio *formale*, ma un equilibrio *sostanziale* “fra attività finanziaria ed attività economica in genere” (cfr. *Rapporto della Commissione economica. Presentato all'Assemblea Costituente*, V, I, *Relazione*, rispettivamente 35 e 34).

¹⁶ Andreatta metteva l'accento anche sul regime del conto di tesoreria, regime che - però - sarà

marzo) fu simpatetica: “perché la politica monetaria non subisca vincoli imposti dalla dimensione e dall’andamento nel tempo del disavanzo statale è necessario che il finanziamento al Tesoro della Banca d’Italia possa essere da questa regolato in piena autonomia al fine di raggiungere gli obiettivi di controllo monetario”.

Non è certo questa la sede per dare giudizi sull’opportunità o meno di quella scelta (né, del resto, ne avrei la competenza tecnica). Quel che mi sembra assodato, però, è che il divorzio, facendo venir meno l’obbligazione dell’Istituto di acquistare i titoli nella misura voluta dal Governo, alterava profondamente le condizioni del controllo del (costo del) debito, che sulla solidità di quell’obbligazione aveva sempre fatto sicuro affidamento. Quanto all’indebolimento del controllo, l’esistenza del problema fu ammessa dallo stesso Andreatta in occasione del decennale di quegli eventi, quando riconobbe che “naturalmente la riduzione del signoraggio monetario e i tassi di interesse positivi in termini reali si tradussero rapidamente in un nuovo grave problema per la politica economica, aumentando il fabbisogno del Tesoro e l’escalation della crescita del debito rispetto al prodotto nazionale”¹⁷. Quanto alla solidità che l’obbligazione aveva avuto sino a quel momento, la testimonianza più impressionante la diede Guido Carli, quando da Governatore, nelle *Considerazioni finali* del 1973, disse che un rifiuto della Banca centrale di finanziare il Tesoro con l’acquisto di titoli di Stato sarebbe stato un “atto sedizioso”, in quanto ne sarebbe seguita “la paralisi delle istituzioni”, mentre “occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l’economia debba cadere in ristagno”¹⁸. Con il divorzio, in definitiva, si apriva la grande questione dell’affidamento al mercato della determinazione del costo del servizio del debito e - consequenzialmente - il potere discrezionale del Parlamento in sede di manovra di bilancio veniva drasticamente ridotto.

iii) La moneta unica.

Se già il divorzio fra Tesoro e Banca d’Italia aveva reso più complesso il governo del debito, il fenomeno si è ovviamente aggravato con il passaggio alla moneta unica (dei cui effetti positivi di sistema non è, qui, questione). E’ chiaro che l’abbandono del potere di battere moneta ha costituito una compressione serissima della sovranità degli Stati membri dell’Unione europea inseriti nell’area Euro, visto che della sovranità statale quel potere è da secoli (almeno dai *Six Livres de la République* di Bodin) ritenuto una delle prerogative essenziali. E’

definito solo più avanti, con la l. 26 novembre 1993, n. 483.

¹⁷ B. ANDREATTA, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari*, ne *Il Sole-24 Ore*, 26 luglio 1991.

¹⁸ G. CARLI, *Considerazioni finali per l’anno 1973*, in *Banca d’Italia, Considerazioni finali 1960-1981*, accessibile al sito www.bancaditalia.it, 563.

altrettanto chiaro che, non potendo disporre del governo della moneta (e quindi, soprattutto, della sua eventuale svalutazione), gli Stati perdono un ulteriore strumento per il controllo della massa del debito e del costo del suo servizio. Il problema, tuttavia, avrebbe potuto essere limitato se l'unione monetaria fosse stata assistita dalla creazione di adeguati strumenti di governo comune della finanza, il che non è stato. La BCE, infatti, non è stata chiaramente configurata come un'autentica banca centrale, prestatore di ultima istanza capace, potenzialmente, di "adottare una politica di tassi di interesse bassi e uguali per tutti i paesi membri"¹⁹. E i meccanismi messi in campo a partire dal 2010²⁰, dal semestre europeo al Meccanismo Europeo di Stabilità, dall'Autorità bancaria europea al Comitato europeo per il rischio sistemico, etc., se sono serviti a far fronte ai momenti di più drammatica emergenza, non sembrano certo in grado di rimediare al grave paradosso che vive un sistema con *moneta unica e debiti plurimi*.

iv) *L'eredità del recente passato.*

Se si esamina l'andamento del debito pubblico italiano, come di recente ha fatto Antonio Pedone, si scoprono alcuni dati interessanti: che sin dall'unificazione il nostro Paese ha avuto un rapporto debito-PIL elevatissimo, che "non ha riscontro nelle contemporanee esperienze dei maggiori Paesi industriali"²¹; che l'esplosione del debito negli anni Ottanta e Novanta è imputabile anche all'illusione di poter finanziare il servizio del debito con gli alti livelli di crescita²²; che l'inusuale fase di basso rapporto debito-PIL vissuta nel secondo dopoguerra si deve soprattutto al sostanziale azzeramento del valore reale dei rendimenti causato da una "violenta inflazione"²³.

Certo, l'andamento dell'economia spiega molte cose (pensiamo alla crisi petrolifera del 1973, all'impossibilità per un'economia avanzata di mantenere tassi di crescita a doppia cifra, al difetto di ricerca e di innovazione tecnologica, al

¹⁹ Così, M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it* (19 dicembre 2011), 5 (cors. nell'orig.). V. anche, da ultimo, P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, n. 3, 384.

²⁰ Quei meccanismi sono ricordati, da ultimo, da M. LO BUE, *Crisi economica*, cit., spec. 59 sgg., che ne mette giustamente in dubbio l'efficacia, in carenza di un più elevato grado di integrazione politica del continente.

²¹ A. PEDONE, *Alle origini del persistente alto livello del debito pubblico italiano*, Intervento alla Riunione Intermedia SIEP 2012 su "La gestione di elevati debiti sovrani in contesti di crisi finanziaria: quali insegnamenti dalla storia", 2, reperibile all'indirizzo web <http://www-3.unipv.it/websiep/2012ri2.pdf>. Analoga conclusione già in BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano*, cit., 18.

²² A. PEDONE, *Alle origini*, cit., 5.

²³ A. PEDONE, *Alle origini*, loc. cit., nonché, già prima, BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano*, cit., 20.

permanere di forti squilibri territoriali, etc.)²⁴, ma non credo che i fattori istituzionali cui ho accennato sinora possano essere sottovalutati. E varrebbe probabilmente la pena anche di riflettere su un paio di fattori che chiamerei tattico-politici. Il primo è la scomparsa della riserva della carica di Presidente del Consiglio alla Democrazia Cristiana. Quello che, sino agli anni Ottanta, sembrava una riserva di caccia, divenne allora un terreno contendibile e la competizione interna tra le forze che sostenevano i governi di coalizione di quegli anni ha sollecitato strategie di cattura del consenso degli elettori sovente basate sull'attribuzione di benefici costosi²⁵. Il secondo è l'uso della spesa pubblica in funzione di strumento di garanzia della pace sociale, in una fase storica ad alto rischio terroristico²⁶.

Aumento della spesa pubblica, rallentamento della crescita, perdita degli strumenti di controllo del costo del servizio del debito: tutto questo ha portato la questione dell'indebitamento dello Stato al centro della discussione pubblica. E' probabile, però, che tale questione non sarebbe stata affrontata addirittura nella prospettiva di una riforma costituzionale se la crisi bancaria del 2007-2009 non fosse stata scaricata in larga misura (giusta o - come mi permetto di credere - sbagliata che sia stata questa scelta) sui bilanci pubblici. I dati recentemente commentati da Luciano Gallino sulla crescita del debito aggregato dei Paesi dell'Unione Europea proprio in corrispondenza dei salvataggi bancari (ben 20 punti percentuali in soli tre anni, dal 2008 al 2010) sono impressionanti e servono anche a smentire la *vulgata* di un aumento del debito strettamente legato all'andamento crescente della spesa per i servizi di protezione sociale²⁷.

²⁴ Il rapporto fra crescita economica e andamento del debito pubblico era stato colto già in una caustica osservazione di Kant (*Zum ewigen Frieden. Ein Philosophischer Entwurf*, II^a ed., Königsberg, 1796 - ma già nella I^a ed. 1795 -, trad. it. a cura di G. Solari e G. Vidari, *Per la pace perpetua*, in I. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, ed. a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, UTET, 1956, 286): "Il ricorso al credito [...] - ingegnosa invenzione fatta da un popolo commerciante in questo secolo - cioè un sistema che porti all'aumento indefinito dei debiti, senza che nel tempo stesso ciò implichi la restituzione immediata, non essendo questa richiesta da tutti i creditori contemporaneamente, costituisce una pericolosa forza finanziaria, poiché permette di accumulare un tesoro [...] e in tal quantità da superare il tesoro di tutti gli altri Stati presi insieme, e che solo potrebbe esaurirsi per la minaccia di una improvvisa diminuzione dei tributi: pericolo che però può essere ancora a lungo ritardato per il ravvivarsi del commercio e per la conseguente reazione sull'industria e sui profitti".

²⁵ Si potrebbe dunque ritenere non casuale che proprio dall'inizio degli anni Ottanta (come si rileva in BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano*, cit., 21) si sia avuta anche un'impennata del debito.

²⁶ E' uno spunto di M. SARCINELLI, *Commenti ad Antonio Pedone e Gianni Toniolo*, Intervento al Seminario indicato alla nt. 17, reperibile all'indirizzo web <http://www-3.unipv.it/websiep/2012ri5.pdf>.

²⁷ L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013, 179.

v) *L'egemonia culturale del liberismo e l'egemonia economico-politica della Germania.*

Altro importante fattore di contesto mi sembra essere l'egemonia culturale del liberismo economico. La credenza nell'esistenza di una "mano invisibile" (nella quale come è noto, nemmeno Adam Smith era fiducioso, se è vero - come è vero - che ne parlò in tre soli e isolati passi della sua immensa produzione scientifica)²⁸ o, almeno, nelle virtù dell'ordine spontaneo del mercato hanno rafforzato l'idea che il bilancio dello Stato non sia tenuto a funzionare da strumento di governo dell'economia, ma debba soprattutto essere un mezzo tecnico di controllo della spesa, che va semplicemente "tenuto in ordine".

Parallelamente, si è affermata un'egemonia economico-politica della Germania, che anche grazie ad essa riesce a mettere a frutto il modello di sviluppo che (abilmente) ha costruito dopo la riunificazione. Un modello che (al di là della sua effettiva praticabilità anche in futuro, messa in dubbio da molti commentatori) fa del controllo dei bilanci pubblici dei Paesi europei un vero imperativo e sacrifica le esigenze della politica economica a quella del semplice contenimento della spesa pubblica.

vi) *La fine dei "Trenta Gloriosi".*

I primi trent'anni del dopoguerra, i *Trenta Gloriosi* dei quali parlava nel 1979 Jean Fourastié²⁹, sono quelli in cui l'Italia, assieme agli altri Paesi dell'Europa occidentale, ha raggiunto obiettivi impensabili: incremento del potere di acquisto dei salari; miglioramento delle condizioni di vita; riduzione delle disegualianze sociali e della disoccupazione; ampliamento della base produttiva. Certo, non ogni problema, allora, era stato risolto, né sfuggivano alle analisi più attente i primi segnali della crisi economica e culturale che avrebbe percorso la fine del secolo: la "scarsità (relativa) a livello mondiale delle materie prime (e in particolare dell'energia meccanica); i «folli abusi del credito e i giochi della finanza»; lo sviluppo economico di un numero non trascurabile di paesi del terzo mondo"³⁰. "Ciononostante, in verità, quei trent'anni sono gloriosi. Hanno risolto problemi

²⁸ V., infatti: *The History of Astronomy*, in *Essays on Philosophical Subjects*, a cura di W.P.D. Wightman e J.C. Brice, Oxford, Clarendon Press, 1980, 49 sg. (II, 3); *The Theory of Moral Sentiments*, trad. it. di S. di Pietro, *Teoria dei sentimenti morali*, Milano, Mondadori, 2009, 376 (p. IV, c. I, par. 10); *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, trad. it. di A. Campolongo, Torino, UTET, 1950, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, 409 (l. IV, c. II). Ho cercato di dimostrare la natura... mitologica del mito della mano invisibile nel mio *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 2011, 655 sgg.

²⁹ J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

³⁰ Così, lucidamente, lo stesso J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses*, cit., 258. Ma v. anche, più in sintesi, ID., *Une réflexion sur l'histoire démographique de Douelle*, in *Bulletin de la Société des études du Lot (SEL)*, 1986/2, 168.

tragici e millenari - sebbene siano ben lontani dall'aver risolto tutti i problemi tragici e millenari dell'umanità; sebbene ne abbiano addirittura fatti sorgere di nuovi, che non si ponevano in un mondo in cui gli uomini erano poveri e impotenti»³¹.

Quegli anni sono passati. Grandi trasformazioni economiche, sociali, politiche e culturali li hanno travolti e non sarebbe saggio pretendere ch'essi tornino *tels quels*. Gli anni che viviamo oggi sono quelli del ripiegamento della pretesa (illuministica?) del governo politico dei rapporti economici e in questo contesto è più facile che sia ospitata una concezione del bilancio dello Stato come di un semplice strumento contabile. Non è da escludere che qualcuno abbia inteso la riforma costituzionale del 2012 proprio in questa prospettiva, ma, come vedremo, le costituzioni hanno un'obbligazione (ed un'aspirazione) regolativa nel tempo lungo, che sconsiglia di calibrarle sulla contingenza, per quanto salda possa essere. Le costituzioni, insomma, sono un prodotto storico, certo, ma *strategico*, non tattico. Sicché vanno commisurate al contesto e lette in armonia con il contesto, ma solo nella misura in cui commisurazione e lettura non irrigidiscano eccessivamente il loro contenuto, minando la loro aspirazione alla durata. Vedremo più avanti come questi rilievi debbano tradursi in scelte di metodo interpretativo per il giurista.

3.- *Il pretesto.*

Era fatale che in un contesto del genere le spinte per l'introduzione nel nostro ordinamento del vincolo al pareggio di bilancio si rafforzassero. C'è voluto, però, un pretesto, un impulso esterno, perché si arrivasse all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nel nostro ordinamento. Un'introduzione che - si badi - non era affatto giuridicamente vincolata (che non lo fosse lo ha dimostrato benissimo il *Conseil constitutionnel* francese nella decisione n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012 e nessuno si è sognato di mettere in mora la Francia per un preteso inadempimento costituzionale o internazionale)³², ma che è parsa politicamente inevitabile, visto il discredito che ormai circondava il nostro Paese.

Certo, è singolare che la vicenda riformatrice abbia mosso i suoi primi passi fuori dal Parlamento e che ad avviarla sia stata una non meno singolare lettera indirizzata da Trichet e Draghi al Governo italiano il 5 agosto del 2011. Una lettera singolare, ribadisco, almeno perché: a) i due sottoscrittori erano governatori centrali, l'uno europeo, l'altro italiano (anche se governatore europeo *in pectore*), epperò soggetti istituzionali cui sarebbe dovuto sfuggire qualunque

³¹ J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses*, cit., 29.

³² Sulla vicenda francese v. le considerazioni di I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 9 sgg.

apprezzamento fosse pur latamente politico della contingenza; b) la lettera è stata indirizzata al Governo anziché al Parlamento, sebbene fosse proprio il Parlamento il destinatario di molti impegni ivi caldamente “suggeriti”; c) la lettera non è stata divulgata ed è rimasta nota solo ai mittenti e al destinatario, almeno sino a che un quotidiano non l’ha pubblicata³³, portandola a conoscenza delle nostre Assemblee rappresentative; d) vi si entrava dettagliatamente nel dominio dell’attività parlamentare, indicando minutamente i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per tagliare la spesa e stabilendo anche la fonte normativa che avrebbe dovuto provvedere (il decreto legge); e) si stabiliva un termine perentorio per agire; f) si giungeva a suggerire una revisione costituzionale quanto alle norme in materia di bilancio (“a constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate”).

E’ ancor più singolare, però, che proprio la revisione costituzionale, che la lettera non imponeva (così come non l’imponessero i coevi accordi internazionali ed europei in materia, né il c.d. *Patto Euro Plus*, né il c.d. *Six Pack*, né il c.d. *Fiscal Compact*)³⁴, ma solo suggeriva, sia stata rapidissimamente adottata. Adottata, si badi, quasi senza discussione e con un procedimento di inusitata velocità, visto che se la lettera è del 5 agosto 2011, la prima approvazione della legge costituzionale è del 30 novembre 2011 (alla Camera). Come si vedrà nelle pagine che seguono, peraltro, la riforma del 2012 è meno preoccupante di quanto si potesse temere e si sottrae, a mio avviso, ai sospetti di illegittimità costituzionale che - pure - da varie parti sono stati avanzati.

4.- *Il testo.*

Non è agevole la lettura del testo, o per meglio dire dei testi normativi nazionali che qui particolarmente ci interessano (della l. cost. n. 1 del 2012, intendo, e della l. n. 243 del 2012). Non lo è per la complessità della materia, indubbiamente, ma anche per l’ambiguità di alcuni lemmi o enunciati di evidente importanza.

I problemi nascono già dal titolo, visto ch’esso recita “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” e che, invece, in nessuna delle disposizioni contenute nella legge costituzionale si utilizza tale espressione, ma si parla sempre di “equilibrio di bilancio”. Lo stesso - peraltro comprensibilmente - accade nella l. n. 243 del 2012, il cui titolo (“Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81,

³³ Il *Corriere della sera* del 29 settembre 2011.

³⁴ Per l’argomentazione di quanto si dice nel testo rinvio ancora al mio *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 22 e sg.

sesto comma, della Costituzione”) non trova alcuna corrispondenza nel testo di legge.

Ora, come è noto, “*Le partizioni sistematiche di una legge (titoli, capi, rubriche, etc.) non integrano né fanno parte del testo legislativo e quindi non vincolano l’interprete, ma hanno (come i lavori preparatori) un mero valore interpretativo di per sé non limitativo del significato del testo*”, anche perché “*la disciplina normativa sulla formazione delle leggi prevede che solo i singoli articoli siano oggetto di esame e di approvazione da parte degli organi legislativi*”³⁵. Ebbene: il contenuto precettivo delle fonti in questione è tale da rendere del tutto evidente che “equilibrio” non significa “pareggio” del bilancio nel senso più piatto e banale dell’espressione, e cioè come perfetta corrispondenza di entrate e uscite. Vedremo subito cosa debba intendersi per “equilibrio”, anziché “pareggio”, di bilancio, ma è opportuno sin d’ora constatare che sia nella legge costituzionale che in quella di attuazione non è questione dell’aritmetica (o comunque numerica) equivalenza delle poste di spesa e di quelle di entrata. Né avrebbe potuto esserlo, per l’evidente, logica inconsistenza di una scelta di questo genere³⁶.

Se è così, sarebbe opportuno prevenire ogni equivoco, evitando di parlare di pareggio del bilancio, laddove quel che conta è il suo equilibrio. Non si è fatto, però, così, probabilmente a causa del segnalato difetto dei *titula legum*. Non l’hanno fatto il Governo e la Corte dei conti, che si sono riferiti al pareggio (e non all’equilibrio) di bilancio in alcune recenti determinazioni³⁷. E non l’ha fatto il legislatore, che nel d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, ha disposto, all’art. 1, comma 7, che “*Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascuna Regione*”, e, all’art. 3, comma 1, lett. e), sostituendo l’art. 148 del T.U.E.L., che “*Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale [...]*”. A me sembra che se qui si fosse inteso garantire (attraverso il controllo della Corte dei conti) il “pareggio” dei bilanci

³⁵ Così Cass. pen., 12 ottobre 1982, Clemenzi, in *Giust. pen.*, 1983, II, 633, seguita da Cass. civ., 25 marzo 1988, n. 2569; analogamente, in dottrina, A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e “forza di legge”)*, in *Giur. cost.*, 1965, 1635 sgg.

³⁶ Nel senso che formule meramente numeriche del pareggio siano un assurdo, che non avrebbe avuto senso inserire in Costituzione, da ultimo, P. DE IOANNA, *Forma di governo*, cit., 372.

³⁷ Mi riferisco, ad esempio, per quanto riguarda il Governo, al d.P.C.M. 26 giugno 2013, recante “Proroga di termini di interesse del Ministero dell’economia e delle finanze”, e, per quanto riguarda la Corte dei conti, alla Del. 14-10-2013 n. 23/SEZAUT/2013/INPR.

delle Regioni (che sono dotate di autonomia normativa) come un *quid* di diverso dal loro “equilibrio”, le disposizioni ora citate dovrebbero ritenersi incostituzionali almeno per questo profilo. E’ soluzione interpretativa più convincente, però, quella che, anche in forza del consolidato principio dell’interpretazione conforme a Costituzione, conclude nel senso della svista lessicale, sicché può convenirsi che il legislatore d’urgenza non abbia inteso dire nulla di diverso da quello che già diceva la norma costituzionale (il novellato art. 81).

Tanto precisato, si tratta di capire, adesso, che cosa, nella riforma, si intenda per equilibrio di bilancio e in che senso tale equilibrio non coincida con il pareggio come perfetta equivalenza aritmetica delle entrate e delle uscite. La questione si può risolvere, a mio avviso, solo movendo da una coerente interpretazione sistematica della Costituzione.

4.1.- *Il metodo di interpretazione.*

L’interpretazione della l. cost. n. 1 del 2012 deve rispettare alcuni paradigmi metodologici. Mi limito ad enunciarli, rinviando, per l’argomentazione del loro fondamento, a quanto già scritto in altra occasione³⁸:

a) anche per le leggi adottate con il procedimento *ex art.* 138 Cost. (meramente costituzionali, dunque, e di revisione costituzionale), in quanto fonti ad essa gerarchicamente subordinate, vale il principio dell’interpretazione conforme a Costituzione;

b) poiché le costituzioni aspirano all’“eternità ordinamentale”, il loro interprete è tenuto ad assicurare una stabilità interpretativa ben maggiore di quella che è richiesta dalla legge e ad ancorarsi più robustamente alla *voluntas* del loro autore storico³⁹;

c) tale ancoraggio non riguarda tanto i singoli contenuti dispositivi dei precetti costituzionali, quanto il loro più profondo *contenuto di valore*. Per fare un esempio di attualità, è questa la ragione che mi induce a ritenere legittime, al contrario di quanto sostenuto da altri studiosi⁴⁰, le previsioni del d.d.l. cost. n. 813-B, recentemente approvato in seconda lettura dal Senato, che ha tracciato un procedimento di revisione costituzionale derogatorio di quello definito in via generale dall’art. 138 Cost., ma a mio avviso rispettoso del suo *contenuto di valore*⁴¹;

³⁸ V. ancora il mio *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 33 e sg.

³⁹ Rinvio al mio *L’interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.*, 2009, spec. 24 sg.

⁴⁰ V., in particolare, A. PACE, *La disapplicazione dell’art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Rivista AIC*, ottobre 2013.

⁴¹ Rinvio al testo della mia *Audizione* innanzi la Camera dei Deputati - I Commissione, Affari

d) per quanto luhmannianamente⁴² *unbekannt* possa ritenersi il *Wesen* del *Wesen* della disciplina costituzionale del bilancio, a me sembra indiscutibile ch'esso sia rivelato dal fatto che i Costituenti, consapevolmente, rifuggirono da ogni dogmatismo e *rifiutarono di conformare la Costituzione ad una specifica premessa di teoria economica*⁴³;

e) l'autentica essenza di valore che si distilla dal testo costituzionale sta, dunque, proprio nel rifiuto dell'opzione in pro dell'una o dell'altra politica finanziaria⁴⁴ e nella conseguente duttilità della disciplina del bilancio;

f) questo principio di duttilità è conforme alla tradizione delle esperienze del costituzionalismo occidentale contemporaneo, che (almeno prima del cambio di orientamento generato dal recente convincimento di trovarsi in uno stato di necessità indotto dalla crisi economico-finanziaria) si sono caratterizzate per la scelta di essere sufficientemente precise in ordine agli *oggetti* e ai *fini* delle tutele costituzionali, ma prudentemente generiche in ordine ai *mezzi* (al contrario di quanto è avvenuto, ad esempio, nel caso della Costituzione sovietica del 1936);

g) quel principio è in armonia poi, con la generale impostazione della Costituzione, che (mi sembra un punto davvero decisivo per la comprensione dell'intero impianto costituzionale) non impone alcun modello di società futura, ma sollecita semplicemente un progetto di trasformazione sociale e consente a

costituzionali Roma, 23 luglio 2013. Nel saggio citato alla nota che precede, Alessandro Pace ricorda un passaggio di un mio precedente contributo (*Intervento al Seminario su Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 1998, 478), nel quale manifestavo dubbi sulla capacità dell'art. 138 Cost. di "sopportare una deroga". Mi corre l'obbligo di far notare che, subito dopo, questa affermazione era motivata con l'osservazione che "l'aggravamento del procedimento ha una valenza garantista non superabile attraverso una deroga". E' proprio in coerenza con questa osservazione che, ora, valuto positivamente il ricordato disegno di legge costituzionale, che - come indicato nella citata *Audizione* - a mio avviso rende il procedimento di revisione in deroga ancor più aggravato e garantista di quello ordinario.

⁴² Cfr. N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965, 59 sg.

⁴³ Esplicitamente nel senso che i Costituenti intesero sottrarsi "all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato", S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1979, 198.

⁴⁴ Del quale prende atto anche A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano* (vers. provv.), Relazione al Convegno "V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale: «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale»", Lecce, 14-15 settembre 2012 (ed. provv.), 2.

ciascuno di sviluppare pienamente e liberamente la sua personalità (è questa la vera sostanza dell'art. 3, comma 2);

h) infine, la duttilità è anche il solo modo per evitare che regole di bilancio troppo rigide producano due conseguenze del tutto incompatibili con i principi costituzionali fondamentali. La prima è il rischio di indiscriminata compressione dei diritti fondamentali a causa delle limitazioni di bilancio, compressione che il Tribunale costituzionale portoghese ha rigorosamente scrutinato nell'importante *Acordão* n. 187/2013. La seconda è l'ulteriore rischio⁴⁵ dell'esautorazione della rappresentanza parlamentare, che non a caso la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ha rigorosamente protetto in una nutrita serie di sue decisioni, da *Solange I* a *Hilfe für Griechenland*⁴⁶.

E' sulla scorta di questi paradigmi metodologico-contenutistici che, a mio parere, va analizzata la riforma costituzionale del 2012.

4.2.- *La l. cost. n. 1 del 2012 nel confronto con i principi fondamentali della Costituzione.*

Ora, se il tratto più caratteristico della Costituzione è, in questa materia, quello della duttilità, ha pienamente ragione chi, nella disciplina dettata dalla l. cost. n. 1 del 2012, ha ravvisato molti e significativi "margini di flessibilità". Ha torto, però, quando di questo "segno" caratteristico dà una valutazione negativa⁴⁷.

⁴⁵ Di recente paventato, fra gli altri, da I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, Relazione al Convegno "V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale: «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale»", Lecce, 14-15 settembre 2012 (ed. provv.), 5 sgg.

⁴⁶ BVerfGE 37, 271, vom 29 Mai 1974, Az. BvL 52/71, *Solange I*; BVerfGE 73, 339, vom 22 Oktober 1986, Az. 2 BvR 197/83, *Solange II*; BVerfGE 89, 155, vom 12 Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92, *Maastricht-Urteil*; BVerfGE 102, 147, vom 7 Juni 2000 Az. 2 BvL 1/97, *Bananenmarktentscheidung*; BVerfGE, 123, 267, vom 30 Juni 2009, Az. BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09, *Lissabon-Urteil*; BVerfGE, 142, 1, vom 7 September 2011, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, *Hilfe für Griechenland*.

⁴⁷ L'espressione è nel saggio, assai critico, di N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL* (Istituto Bruno Leoni), www.brunoleoni.it, n. 107, 2. Con vari accenti si sono espressi nel senso della tesi della flessibilità, fra gli altri, N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 7 del dattiloscritto; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012, 2; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, spec. 2 sg.; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, 4; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012 - 25 settembre 2012, 12; ID., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2013, 12; M. BREGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2013, 6. Si aggiunga che la stessa Corte dei conti, nel Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011, ha affermato che la nuova disciplina costituzionale "raccolge le indicazioni europee di un saldo elastico rispetto al ciclo, con esclusione quindi di

Vediamo, anzitutto, la questione dell'esistenza di quei margini di flessibilità. A mio parere, si desumono da tre indicatori.

In primo luogo, dal fatto che il testo definitivo della legge costituzionale si discosta significativamente da alcune delle prime ipotesi di revisione, che prendevano le mosse da una concezione molto più rigida del "pareggio" (e non dell'"equilibrio") di bilancio⁴⁸.

In secondo luogo, dalle più significative previsioni della l. cost. n. 1 del 2012. Mi riferisco, in particolare, al novellato art. 81, comma 1, Cost., a tenor del quale "l'equilibrio tra le entrate e le spese" del bilancio statale è assicurato "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico", e al novellato comma 2 dello stesso art. 81, a tenor del quale l'indebitamento è consentito "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico". Dalla prima delle due previsioni si evince che le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione e in quelle espansive⁴⁹. E la conseguenza è che viene ammesso il reperimento, anche sul mercato finanziario, delle risorse eventualmente necessarie per le politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva. Dalla seconda (sulla quale tornerò, tuttavia, più avanti, perché la sua interpretazione non è incontroversa), che l'indebitamento è consentito non solo per far fronte a circostanze eccezionali, ma anche allo scopo di moderare gli effetti del ciclo.

Da ultimo, dalla coerenza dell'approccio flessibile qui ipotizzato con una già affermata lettura giurisprudenziale della nozione *generale* di equilibrio di bilancio (pur in regime di "vecchio" art. 81 Cost.). Come si legge, infatti, nella sent. Corte cost. n. 1 del 1966, "il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa", mentre, ancor più precisamente, nella sent. n. 250 del 2013, la Corte costituzionale ha affermato che "il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria [...], consiste

una regola più semplice, ma più rigida, nel senso di un pareggio tout-court".

Drammatizza, invece, lo scenario aperto dalla novella del 2012 F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, spec. 3 sgg.

⁴⁸ V., oltre al disegno di legge governativo (A.C. n. 4620, Berlusconi e altri), ad esempio, p.d.l. cost. AC 4526, XVI legislatura, a firma Beltrandi e altri; p.d.l. cost. AC 4594, XVI legislatura, Merloni e altri; p.d.l. cost. AC 4596, XVI legislatura, Lanzillotta e altri.

⁴⁹ Che vanno identificate in prospettiva pluriennale: così anche M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'Organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 4 sg. del dattiloscritto.

nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (così anche la sent. n. 266 dello stesso anno). E ha aggiunto che quel principio “*non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell’entrata”*”.

In definitiva: l’esigenza che il bilancio sia in equilibrio è affermata in modo molto netto, ma essa (già secondo concetto legata ad una concezione “dinamica” e “flessibile”) deve essere rispettata depurandola dagli effetti del ciclo. Il che significa, mi pare, che le politiche anticicliche sono implicitamente ammesse. E se sono ammesse possono essere alimentate dalla spesa pubblica e possono essere finanziate da ulteriore indebitamento. Questo, ovviamente, in astratto, perché è chiaro che questa strada, benché sia giuridicamente percorribile, potrebbe non esserlo fattualmente, sia a causa dei vincoli europei (che preferisco collocare tra i limiti fattuali e non giuridici perché - come vedremo - la loro attivazione è determinata da discrezionali scelte politiche e non da semplici automatismi giuridici), sia a causa dei condizionamenti imposti dalla mobilità internazionale dei capitali, che limita fortemente il ricorso a politiche keynesiane finanziate dal debito, ove il costo del relativo servizio divenisse eccessivo.

Quel che conta sul piano della legittimità costituzionale, però, è appunto la constatata flessibilità del quadro concettuale e prescrittivo: così ricostruita, la nuova disciplina del bilancio non può essere sospettata di eccessi di dogmatismo e conserva in buona misura l’originaria duttilità voluta dai Costituenti. Indubbiamente, essa impone vincoli ulteriori rispetto a quelli (peraltro più penetranti di quanto comunemente non si ritenga) previsti dall’originario art. 81 Cost., ma di questo si dice qui appresso, trattando del contenuto e dei limiti di un sindacato di costituzionalità che assuma a paradigma la nuova disciplina del bilancio.

5.- Il sindacato della Corte costituzionale.

La revisione costituzionale del 2012 e la sua legge di attuazione aprono due serie di interrogativi sulle attribuzioni della Corte costituzionale. I primi riguardano l’effettiva giustiziabilità delle nuove regole di bilancio; i secondi l’ipotesi che queste nuove regole comportino limiti ulteriori per il giudice costituzionale nell’esercizio del sindacato sulle leggi e sugli atti con forza di legge dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell’art. 134 Cost.

5.1.- La giustiziabilità delle nuove regole di bilancio e delle norme sui conti pubblici.

I primi commentatori hanno messo in dubbio che per la Corte costituzionale sia davvero possibile assumere a parametro di giudizio le nuove regole di

bilancio, soprattutto a causa della loro indeterminatezza⁵⁰ o di alcune difficoltà d'ordine tecnico-processuale⁵¹. Quanto alla prima obiezione sarei più cauto (della seconda dirò più avanti).

Anzitutto perché, come ho avuto modo di osservare già in altra occasione⁵², anche in presenza del non meno generico testo del vecchio art. 81 Cost. la Corte ha saputo identificare, comunque, alcuni precetti imperativi e giustiziabili, di portata tutt'altro che trascurabile.

In secondo luogo perché non deve essere sopravvalutato il dato che l'uso da parte della Costituzione di concetti giuridici indeterminati, di clausole generali o di enunciati particolarmente vaghi, che in genere offre alla Corte un margine di manovra piuttosto esteso, talora ha grandemente ostacolato l'esercizio del sindacato di costituzionalità, almeno quando esso è stato ritenuto impraticabile in ragione (più che della vaghezza) della "politicità" dei paradigmi di riferimento. Due considerazioni, infatti, inducono a non trarre conclusioni affrettate. La prima è che la stessa Corte ha avuto modo di precisare che il principio dell'insindacabilità degli atti politici è, sì, tuttora vigente nel nostro ordinamento (l'affermazione della "*esistenza di spazi riservati alla scelta politica*" è "*condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo*"), ma ha anche aggiunto che "*gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto*"⁵³. La seconda è la constatazione che l'argine della vaghezza o politicità dei parametri ha già dimostrato di non essere invalicabile in occasione della vicenda della sindacabilità dei presupposti dei decreti legge: quando, come accade per la necessità e l'urgenza menzionate dall'art. 77 Cost., la "*pre-esistenza di una situazione di fatto*" è menzionata da una norma costituzionale come presupposto

⁵⁰ N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, cit., 4.

⁵¹ G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., spec. 6 sgg.; ID., *L'equilibrio di bilancio*, cit., 6 sgg. (ma con alcune aperture più decise nel senso del riconoscimento di un non trascurabile margine di manovra per la Corte costituzionale nell'esercizio del suo sindacato di legittimità delle leggi).

⁵² V. ancora *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 35 sg.

⁵³ Sent. n. 81 del 2012. Al contrario di quanto hanno ritenuto alcuni commentatori (così, variamente, F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, spec. 2; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012, spec. 7; M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi*, 2012, spec. 6 sg.), questa sentenza non ha affatto dichiarato la fine dell'atto politico come atto insindacabile in sede giurisdizionale (il che sarebbe stato, a mio avviso, un errore), ma ha semplicemente delimitato i confini della sindacabilità degli atti di pubblico potere, rilevando come la politicità (insindacabile) si arresti di fronte alla (sindacabile) giuridicità del limite.

di un atto normativo, essa “*costituisce un requisito di validità costituzionale dell’adozione del predetto atto*” e in quanto tale è perfettamente sindacabile in sede di giudizio sulle leggi⁵⁴.

Ma come, in concreto, potrebbe funzionare un sindacato di costituzionalità che assumesse a paradigma le nuove regole di bilancio? La questione non è sempre semplice, anche perché la l. cost. n. 1 del 2012 e la l. n. 243 del 2012, che l’ha attuata, non sempre risultano immediatamente coerenti. Mi limito a quel che mi sembra l’essenziale ed elenco alcuni dei principali nodi problematici.

i) Il primo è il più agevole da sciogliere e riguarda la legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost.: la legge “*approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera*” che deve determinare “*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*” può essere oggetto e parametro di un giudizio di legittimità costituzionale? La risposta è, in entrambi i casi, positiva.

Che quella legge possa essere oggetto di sindacato di costituzionalità è implicato dai principi generali del nostro ordinamento costituzionale e, ad ogni buon conto, è confermato dallo stesso art. 81, comma 6, Cost., laddove si dispone ch’essa va adottata “*nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*”.

Che possa essere assunta a parametro è comportato dalla riserva di cui gode: solo a *quella* legge, approvata con *quella* maggioranza, spetta dettare la disciplina indicata nella norma costituzionale, sicché essa funziona da parametro interposto (non potendo essere derogata da alcuna legge che non rispetti il vincolo di forma imposto dalla Costituzione). Va da sé, tuttavia, che ove la legge di attuazione dell’art. 81, comma 6, Cost., pretendesse di disciplinare oggetti diversi da quelli ivi indicati, il fatto di essere stata approvata a maggioranza assoluta non la porrebbe, in quella parte ulteriore, al riparo dalla deroga da parte di fonti legislative “comuni”, in quanto, appunto in quella parte, non godrebbe di alcuna riserva costituzionalmente garantita.

Più in generale, si può dire che tale legge costituisce un indicatore significativo dell’esistenza nel nostro ordinamento di un’esigenza diffusa: quella di ottenere una stabilizzazione dei contenuti precettivi senza pagarla, però, con la drammatizzazione del conflitto politico sulla Costituzione e con l’eccessivo irrigidimento che sarebbero determinati dall’intervento di fonti costituzionali. E’ quello che in altri ordinamenti si ottiene con l’istituto della legge organica, del quale la legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., sembra essere una prima forma di tacita manifestazione.

⁵⁴ Sent. n. 29 del 1995.

ii) Ben più complesso il problema costituito dalla nozione di equilibrio di bilancio. Il novellato art. 81, comma 1, non la definisce, ma a ciò provvede l'art. 3, comma 2, della l. n. 243, a tenor della quale "*L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine*". L'obiettivo di medio termine, a sua volta, è definito, dall'art. 2, comma 1, lett. e), come "*il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea*" e il saldo strutturale è definito, dalla precedente lett. d) del medesimo articolo, come "*il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea*".

A me sembra che da queste definizioni normative vengano all'interprete una conferma e la sollecitazione di un interrogativo.

La conferma è quella della tendenziale flessibilità del nuovo impianto normativo: il saldo che conta è quello "strutturale" e quel saldo non si ottiene sulla base di un mero computo aritmetico delle entrate e delle uscite, ma va desunto da un calcolo più complesso (e discrezionale), che deve tenere conto degli effetti del ciclo economico. Certo, ha ragione chi mette in luce "l'inconsistenza teorica del pareggio di bilancio, anche strutturale, e di tutte le formule numeriche che inchiodano la politica di bilancio ad un vincolo basato *ex post* sulla rilevazione degli scarti tra previsioni e risultati"⁵⁵. Tuttavia, non sembra dubbio che una cosa sia escludere ed altra includere l'andamento del ciclo dal computo dell'equilibrio di bilancio.

L'interrogativo riguarda il rapporto fra la disciplina interna e quella europea. Ci si deve chiedere, infatti, se in questa prospettiva vi sia o meno coerenza tra la legge di attuazione e la legge costituzionale. Anche un lettore distratto può facilmente notare che mentre nella prima il richiamo alla disciplina europea è insistito e particolarmente incisivo, nella seconda è alquanto limitato (vi fanno riferimento solo il novellato primo comma dell'art. 97 Cost., a tenor del quale "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*", e il novellato primo comma dell'art. 119, a tenor del quale gli enti territoriali, oggi, hanno autonomia finanziaria "*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*"). Balza agli occhi, in particolare, il fatto che la legge costituzionale sembra vincolare al rispetto del diritto europeo le sole pubbliche amministrazioni (e fra queste, più in particolare, gli enti territoriali ad autonomia costituzionalmente garantita), mentre la legge di

⁵⁵ P. DE IOANNA, *Forma di governo*, cit., 376.

attuazione, specie attraverso le definizioni che contiene, vincola direttamente il legislatore statale. Questa differenza, a prima vista, potrebbe indurre a dubitare della legittimità costituzionale della legge di attuazione, ma, almeno se si accolgono certe precisazioni, credo che sia possibile giungere a una conclusione diversa.

In verità, quando la legge costituzionale impone a tutte le pubbliche amministrazioni (e in particolare agli enti territoriali autonomi) di assicurare l'equilibrio dei loro bilanci e - comunque - di concorrere all'equilibrio generale nel rispetto delle fonti eurounitarie, presuppone che quei soggetti agiscano entro un quadro idoneo al raggiungimento dell'obiettivo. Questo quadro, però, deve essere legislativamente definito (lo si evince dallo stesso comma 6 del novellato art. 81 Cost., che, nel rimandare alla legge di attuazione la definizione del contenuto della legge di bilancio, fa esplicito riferimento alle “*pubbliche amministrazioni*”), sicché si può ben ritenere che la scelta operata dalla legge di attuazione fosse in qualche modo già implicata dalla legge costituzionale. Si aggiunga che il rispetto del diritto eurounitario da parte del legislatore nazionale è comunque imposto dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., che stanno certamente sullo sfondo.

Tutto risolto, dunque? Fino a un certo punto, mi sembra. Si è visto che quello della flessibilità e dell'antidogmatismo (del rifiuto, cioè, dei dogmi d'una specifica teoria economica) è un autentico principio costituzionale fondamentale, che governa inderogabilmente la materia. Un principio coerente con (e funzionale al)l'impianto generale (aperto, pluralistico e attento ai bisogni concreti delle persone) della Costituzione. Ne consegue che, qualora le definizioni rilevanti (in particolare quelle di “ciclo” e di “saldo strutturale”) adottate in sede eurounitaria⁵⁶ assumessero, in futuro, una rigidità maggiore di quella delle definizioni ora offerte dalla l. n. 243 del 2012, dovrebbe scattare la garanzia dei controlimiti. In questo caso, a me pare, dovrebbe valere l'indirizzo a suo tempo seguito dal Consiglio di Stato (assai criticato, è noto, dai comunitaristi, ma ineccepibile sul piano costituzionale), che, in presenza di una norma di legge “riscritta” dalla Corte costituzionale in obbedienza ad un principio fondamentale (quello della tutela della salute), ritenne di non dovere (anzi, di non potere) adire la Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, perché l'eventuale difformità di quella norma dal diritto eurounitario non avrebbe potuto determinare alcuna

⁵⁶ Nei cui confronti è operato un vero e proprio “rinvio recettizio” (P. DE IOANNA, *Forma di governo*, cit., 378).

conseguenza pregiudizievole (proprio perché essa non era altro che lo svolgimento legislativo di un principio costituzionale fondamentale)⁵⁷.

iii) Una terza questione investe la nozione di indebitamento, di cui al novellato art. 81, comma 2, Cost., a tenor del quale “*Il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*”.

E’ stato giustamente notato che la novella costituzionale non ne dà una definizione e che il termine “indebitamento” può essere riferito sia alle “operazioni di indebitamento” che al saldo di bilancio che costituisce l’indebitamento netto⁵⁸. Il dubbio non è sciolto dalla legge di attuazione, che, anzi, fa proprie entrambe le accezioni (e non solo quelle).

In effetti, la legge fa riferimento ora all’“*indebitamento netto*” (art. 2, comma 1, lett. c), ora alle operazioni di indebitamento (artt. 4, comma 4; 10, commi 1, 2 e 3), ora al “*debito maturato*” o più genericamente al “*debito*”, inteso come massa debitoria lorda (artt. 9, comma 3; 12, comma 1). Quel che più conta, però, è verificare quali siano le “operazioni di indebitamento” consentite.

Ebbene, in sede di primo esame della legge costituzionale⁵⁹, mi parve di poter dire che il novellato art. 81, comma 2, Cost., preveda due ipotesi di indebitamento consentito: quella della necessità di “*considerare gli effetti del ciclo economico*” e quella della necessità di far fronte “*al verificarsi di eventi eccezionali*”. La struttura della norma mi parve tale da poter concludere ch’esse non debbano ricorrere cumulativamente, ma ben possano presentarsi in modo disgiunto. E’ vero che tali ipotesi sono elencate in successione legandole con una “e” anziché con una “o”, ma questo, al contrario di quanto è stato ritenuto da una parte della dottrina, non può ingenerare il minimo dubbio⁶⁰. Subito dopo la congiunzione, infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l’inciso “*previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti*”, che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono, appunto, due, tant’è vero che solo per la seconda è necessaria la speciale autorizzazione

⁵⁷ La vicenda, come è noto, è quella conclusa con la dec. Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207.

⁵⁸ L’osservazione è di A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2012, 2, che propende per il secondo corno dell’alternativa.

⁵⁹ V. il già ricordato *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 42 sg.

⁶⁰ Dubbio che, invece, è prospettato da A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., 5 sg. Nel senso del testo, da ultimo, L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 10 del dattiloscritto; P. DE IOANNA, *Forma di governo*, cit., 379.

parlamentare (probabilmente da adottare con atto bicamerale non legislativo)⁶¹. Non solo: a tacer d'altro, l'art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1 del 2012, definendo il contenuto necessario della legge di attuazione prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., conferma che essa deve definire solo le “*gravi recessioni economiche*”, le “*crisi finanziarie*” e le “*gravi calamità naturali*” quali “*eventi eccezionali*” ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., dovendo detta legge occuparsi unicamente dell’“*indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico*” laddove quello che a ciò è limitato ed è funzionale alle politiche anticicliche appartiene all'altra, distinta, ipotesi prevista dalla novellata norma costituzionale.

La conferma della correttezza di quella interpretazione viene dalla legge di attuazione. Per un verso, infatti, essa si contiene entro l'alveo segnato dal novellato art. 81, comma 2, Cost., e dall'art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1 del 2012. Per l'altro, all'art. 11, comma 1, prevedendo l'istituzione del “*Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*”, stabilisce espressamente ch'esso è “*alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato*”, con ciò dimostrando l'assunto di partenza (e confermando, aggiungo, l'impianto “flessibile” della riforma).

Per concludere sul punto, vanno fatte due ulteriori considerazioni. Anzitutto, che la legge di attuazione identifica esplicitamente un'ipotesi di debito non consentito. Infatti, “*Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6 [che ammette l'indebitamento relativo alle partite finanziarie quando occorre fronteggiare gli eventi straordinari di cui al precedente comma 2, lett. b)], non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie*”. In secondo luogo, che quella legge non ha accolto l'accezione restrittiva (ed originaria) della “regola d'oro”, che esclude dal computo del debito complessivo le operazioni di indebitamento destinate ad alimentare le spese di investimento. Non si tratta certo di una libera scelta, perché i recenti accordi internazionali e la disciplina eurounitaria non fanno riferimento alla regola d'oro, ma mi permetto di osservare che si tratta di un indirizzo discutibile (perché gli investimenti consentono l'incremento del PIL, che rende più sostenibile il debito) e particolarmente penalizzante per quei Paesi che, come il nostro, hanno accumulato negli ultimi due decenni un gravissimo deficit infrastrutturale, che

⁶¹ E' la condivisibile opinione di N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 43.

ormai si configura come un serio svantaggio competitivo⁶². Proprio questa considerazione, peraltro, potrebbe suggerire l'opportunità di interpretare con larghezza l'ipotesi dell'indebitamento contratto per far fronte all'esigenza di "considerare gli effetti del ciclo economico", costruendo una sorta di presunzione (sia pure *iuris tantum*) ch'essa ricorra quando l'indebitamento è volto a finanziare spese di investimento.

iv) Oscura è anche la nozione di "pubblica amministrazione" ovvero di "amministrazione pubblica".

Per la verità, il segnale della confusione sembra essere già dato dal fatto che, mentre la legge costituzionale usa la prima delle due locuzioni, la legge di attuazione usa la seconda. E' ragionevole immaginare che non si tratti d'altro che di un difetto redazionale (certo non sorprendente, visto il basso livello qualitativo della nostra normazione recente), ma in astratto la differenza non sarebbe innocente.

La nozione di "amministrazione pubblica", così come quella di "organismo di diritto pubblico", nasce in ambito comunitario, allo scopo di armonizzare le esperienze giuridiche di Paesi assai diversi, alcuni dei quali conoscevano nozioni equivalenti a quella francese di *établissement de droit public* o a quella italiana di ente pubblico, mentre altri, per lungo tempo (ora non più) lontani dalla tradizione del diritto amministrativo, non contemplavano alcunché di simile. E' per questo che, in sede comunitaria, si sono elaborati alcuni indici sostanziali di riconoscibilità (prima degli organismi di diritto pubblico e poi) delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di ottenere un trattamento giuridico omogeneo di fattispecie variamente differenziate, soprattutto nel campo del regime degli appalti e in quello del governo della spesa pubblica. Ora, diversamente dalla legge costituzionale, la legge di attuazione si colloca, anche dal punto di vista degli usi lessicali, nel solco degli indirizzi europei.

Se questo è vero, non è - però - meno vero che il nodo della nozione di "amministrazione pubblica" continua a non essere sciolto. Anzi, il legislatore lo ha reso sempre più inestricabile, prima⁶³ rinviando alle determinazioni di un'istituzione come l'ISTAT, priva delle competenze tecnico-giuridiche indispensabili per definire un'"amministrazione pubblica"⁶⁴, poi "legificando"

⁶² Sul ritardo accumulato dall'Italia nel campo delle dotazioni infrastrutturali, v. i dati e le considerazioni critiche rinvenibili in AA.VV., *Rapporto 2009 di Italiadecide. Infrastrutture e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2009, spec. 17 sg.

⁶³ Cfr. art. 1, comma 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, nella formulazione originaria.

⁶⁴ Lo ha riconosciuto lo stesso Presidente dell'ISTAT, quando, in occasione dell'audizione del 20 gennaio 2011 innanzi le Commissioni V[^] della Camera dei Deputati e V del Senato ha osservato che "sotto il profilo teorico si ritiene che una lista delle Amministrazioni pubbliche - utilizzata per fini giuridico-amministrativi - debba essere costruita in modo rigoroso, sulla base di precise

l'elenco redatto dall'ISTAT, senza alcuna riflessione critica supplementare⁶⁵ e senza interrogarsi sui delicati problemi giuridici posti dall'applicazione del sistema statistico europeo (il SEC95) nei singoli Paesi.

v) Tutto da costruire è il rapporto che dovrà intercorrere fra la Corte costituzionale, la Corte dei conti, le Camere e l'Ufficio parlamentare di bilancio.

Come è noto, la l. cost. n. 1 del 2012 non menziona affatto la Corte dei conti e la circostanza è stata giustamente ritenuta singolare da parte della dottrina⁶⁶. Il silenzio della legge costituzionale, peraltro, non poteva certo interpretarsi nel senso che si fosse inteso estromettere la Corte dei conti dal procedimento di verifica delle scelte di bilancio ed era certo più ragionevole ipotizzare che la novella avesse dato per scontato che in quel procedimento la Corte dovesse entrare pienamente, non foss'altro in ragione della posizione istituzionale che le è assicurata sia dall'art. 100 della Costituzione (che non è stato toccato dalla riforma) che dalla vigente legislazione ordinaria. Una conferma in questo senso viene, ora, dalla legge di attuazione, che all'art. 20, comma 1, stabilisce che *“La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”*. Vero è che gli enti in questione sono solo le Regioni, gli enti locali e le amministrazioni pubbliche non territoriali, mentre il bilancio dello Stato ha una disciplina autonoma, recata dall'art. 14. Tuttavia, si deve ritenere che la legge di attuazione abbia essa pure fatto salve le precedenti attribuzioni della Corte dei conti, per come definite dalla legislazione vigente, attribuzioni che certo non sono di scarso momento, visto che, come la Corte costituzionale ha ricordato nella sent. n. 60 del 2013, alla Corte dei conti è *“attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali [...] e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...]: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*.

categorie giuridiche, onde evitare che alcune unità possano sottrarsi a questi effetti e/o subirli a causa della mancata e/o avvenuta inclusione nella lista. Viceversa, le finalità per le quali la lista S13 è costruita e i criteri statistico-economici che ne costituiscono la base non consentono l'applicazione fedele di tali categorie giuridiche”.

⁶⁵ Cfr. il cit. comma 2 dell'art. 1 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, nella formulazione vigente, a seguito della novellazione intervenuta con l'art. 5, comma 7, del d. l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in l. 26 aprile 2012, n. 44.

⁶⁶ N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 47.

Completamente nuovo, al contrario, è l'Ufficio parlamentare di bilancio. La legge costituzionale, all'art. 5, comma 1, lett. *f*), aveva dato mandato alla legge di attuazione di istituire un “*organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*”. Un organismo di questo genere era previsto già dalla disciplina pattizia, sicché sia la legge costituzionale che quella di attuazione si sono mosse entro un margine assai ristretto.

Le funzioni dell'Ufficio sono elencate nell'art. 18 della legge di attuazione, ove si dispone, fra l'altro, che quell'organismo effettua “*analisi, verifiche e valutazioni*” su un'importante serie di oggetti (comma 1). Poiché il comma 2 dispone che “*L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica*”, è da ritenere che implicitamente si sia riconosciuto all'organismo il potere di procedere *ex officio*, ma non è direttamente prevista alcuna regolarità o periodicità delle sue operazioni. Il comma 4, peraltro, dispone che “*L'Ufficio opera sulla base di un programma annuale delle attività, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica*”, il che significa che l'Ufficio dovrà comunque esercitare tutte le attività e compiere tutte le operazioni che l'ordinamento dell'Unione, di volta in volta, confiderà a questo e ai consimili organismi presenti negli ordinamenti degli Stati membri.

A mio parere, fra tutte le attribuzioni dell'Ufficio interessa particolarmente, qui, quella di effettuare analisi, verifiche e valutazioni sull’*“impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo”* (art. 18, comma 1, lett. *b*). Interessa particolarmente, ripeto, perché sembra evidente che, nell'ipotesi in cui in un giudizio costituzionale si discuta anche del costo di un certo intervento legislativo, la Corte costituzionale sarà obbligata a tenere conto delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tenere conto, ovviamente, non significa recepire acriticamente, perché la Corte potrà sempre discostarsi da tali valutazioni ove non le condividesse. La norma in commento, tuttavia, genera una sorta di obbligazione implicita, che costringerà la Corte a motivare con estrema attenzione le ragioni dell'eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall'organismo indipendente.

E' ragionevole immaginare, dunque, che, nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale si tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dall'Ufficio. Del resto, ciò è quanto ha già ipotizzato il *Conseil constitutionnel* francese, che, nella già ricordata decisione n. 2012-653 DC del 9

agosto 2012, ha previsto un robusto collegamento fra sindacato di costituzionalità e risorse conoscitive apprestate dalla nuova istituzione (sollecitata, come si accennava, per tutti i Paesi europei, Francia compresa, dal *Fiscal Compact*): “*le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale [...]; il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l’avis des institutions indépendantes préalablement mises en place*”. Resta fermo, però, che l’Ufficio metterà in campo risorse conoscitive aggiuntive e non sostitutive di quelle esistenti, esercitando mere funzioni istruttorie, restando quelle di controllo giuridico-contabile riservate alla Corte dei conti⁶⁷ e quelle di valutazione politica al Parlamento e al Governo⁶⁸: le “valutazioni” di cui parla l’art. 18 della l. n. 243 del 2012 dovranno restare nello stretto alveo degli apprezzamenti tecnico-scientifici.

Il quadro si complica ulteriormente quando si considera l’art. 5, comma 4, della legge costituzionale, a tenor del quale “*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la 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*”. A me sembra evidente che il riconoscimento di questa funzione di controllo non implichi (e non possa implicare) la sottrazione della materia al sindacato del giudice costituzionale, perché il principio del controllo di costituzionalità sulle leggi, quand’anche non fosse da annoverare tra quelli fondamentali e irriducibili, è così robustamente costitutivo della struttura del nostro ordinamento che per potervi derogare vi sarebbe comunque bisogno di una previsione esplicita ed inequivoca.

Vero è, però, che l’attribuzione alle Camere, in una fonte di rango costituzionale, di questa funzione di controllo non potrà restare senza effetto sul sindacato di costituzionalità e che anche in questo caso il coordinamento si dovrebbe ottenere riconoscendo che la Corte sia gravata di un’obbligazione di confronto con le risultanze del controllo parlamentare e - quindi - di un onere motivazionale supplementare e qualificato.

⁶⁷ Così anche P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 21; M. MELONI, *Brevi notazioni sulle proposte riguardanti la legge rinforzata*, Intervento al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 3 sgg. del dattiloscritto. Che sia “*da escludersi che tale organismo possa avere natura magistratuale*” dice anche la Corte dei conti nel già ricordato Parere Sez. Riun., n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011.

⁶⁸ Analogamente, C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *Astridonline*, 20 gennaio 2012, 4.

Quanto ora osservato consente di concludere, sul punto, che alla Corte costituzionale si apre un significativo terreno di intervento. Un terreno che potrebbe divenire anche più vasto di quanto non appaia a prima vista se si considerasse che: a) il novellato art. 81, comma 1, Cost., dispone che lo Stato “assicura” l’equilibrio del proprio bilancio; b) la competenza in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici non è più concorrente, ma è divenuta statale (art. 3, comma 1, della l. cost. n. 1 del 2012); c) le autonomie territoriali, ai sensi del novellato art. 119 Cost., devono concorrere, nel rispetto dei rispettivi bilanci, ad assicurare l’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione. Dal complesso di queste disposizioni si può evincere che quella dell’equilibrio dei rispettivi bilanci è una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano. Se è così, però, sembra legittimo porre un interrogativo: se lo Stato potrà ben invocare il rispetto del novellato art. 81 (e degli altri parametri modificati dalla riforma) da parte delle Regioni, perché non dovrebbe essere consentito a queste invocarne il rispetto da parte dello Stato? Se la garanzia è davvero reciproca, che senso ha mantenere, almeno in questo dominio, quella diversità di trattamento (nell’ambito del giudizio costituzionale in via di azione) dello Stato e delle Regioni che la dottrina ha sovente criticato⁶⁹? Mi limito, qui, a porre il problema, ma confessando che per me l’interrogativo è retorico e sottolineando che un certo allentamento del rigore di quel diverso trattamento sembra trasparire nella giurisprudenza costituzionale più recente (mi riferisco in particolare alla sent. n. 220 del 2013, che ha dichiarato illegittimo l’art. 23 del d. l. decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, per violazione dell’art. 77 Cost., in quanto lo strumento della decretazione d’urgenza è stato considerato inidoneo ad introdurre nell’ordinamento riforme strutturali).

Aggiungo, infine, una considerazione di sistema. Conosciamo bene la condizione di sofferenza nella quale si trova il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, stretto tra l’utilizzazione della facoltà di disapplicare le leggi nazionali contrastanti con il diritto eurounitario e l’uso talora disinvolto del precetto dell’interpretazione conforme a Costituzione (che ha introdotto nel nostro modello di giustizia costituzionale elementi di evidente “diffusività”). L’ampliamento dell’accesso principale alla giustizia costituzionale nei giudizi che hanno a parametro l’art. 81 Cost. sarebbe uno strumento molto efficace per restituire al controllo accentrato di costituzionalità il protagonismo che rischia di perdere sul versante dell’incidentalità (anche perché, va detto, è molto più probabile che la problematica del rispetto dell’art. 81 Cost. si ponga nel confronto

⁶⁹ Cfr., ad esempio, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 4^a ed., Milano, 2008, 298 sg.

fra Stato ed autonomie, piuttosto che in quello fra privati e p.A. o privati tra di loro)⁷⁰.

Certo, su questo più vasto terreno che la riforma sembra averle messo a disposizione, la Corte dovrà muoversi nella consapevolezza dei limiti di un sindacato successivo qual è il suo⁷¹ e tenendo conto di tutte le sovrapposizioni di competenza cui ora si è accennato. La sovrapposizione più significativa, tuttavia, potrebbe ritenersi quella con la Corte di giustizia, visti il numero e la corposità dei rimandi all'ordinamento eurounitario soprattutto da parte della l. n. 243 del 2012. Non per questo, però, la Corte sarà sempre costretta a spogliarsi del contenzioso e ad investire il giudice europeo. A parte l'ipotesi estrema della sussistenza dei controlimiti (cui si è accennato in precedenza), si oppone a questa conclusione la considerazione che, nell'ordinamento eurounitario, il principio dell'equilibrio di bilancio, pur se già presente, non poteva produrre sull'ordinamento interno i medesimi effetti vincolanti che sono stati determinati (solo) dalla legge di revisione costituzionale e dalla sua attuazione. Non concordo, dunque, con l'opinione di chi ha sostenuto che esse siano state sostanzialmente irrilevanti, perché "l'obbligo del pareggio di bilancio era già operante nel diritto dell'Unione; e questo, in base a consolidati principi, ha valore prioritario sul diritto interno"⁷².

Della questione mi sono già occupato in altra occasione⁷³, sicché qui mi limito, in sintesi estrema, ad osservare che i vincoli europei alle scelte di bilancio degli Stati membri sono meno rigidi di quanto comunemente si pensi e - soprattutto - sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da un'ampia discrezionalità politica:

a) nello stesso *Fiscal Compact* alcune obbligazioni (come osservato anche dal *Conseil constitutionnel* nella ricordata pronuncia n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, *Considerando* 32) non sono vincolanti;

b) i procedimenti sanzionatori hanno un carattere spiccatamente politico;

c) la stessa decisione di adire la Corte di giustizia a seguito dell'inadempimento da parte di uno Stato membro delle obbligazioni assunte è oggetto di un apprezzamento discrezionale;

d) il sindacato della Corte di giustizia sarebbe, comunque, di dubbia efficacia, sia perché (a fronte dell'evidente opinabilità delle scelte politico-economiche)

⁷⁰ Analogamente, G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 7, che sollecita una più frequente remissione di questioni di costituzionalità da parte della Corte dei conti.

⁷¹ Laddove, invece, in questo dominio proprio i controlli preventivi sarebbero i più efficaci: A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., 6.

⁷² G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22 luglio 2012, 3.

⁷³ Per una più compiuta argomentazione, infatti, rinvio ancora una volta al mio *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, 23 sg.

l'eventuale sentenza di condanna ch'essa adottasse avrebbe serie difficoltà a identificare i provvedimenti necessari per la propria esecuzione (come, però, è tenuta a fare), sia perché l'eventuale inosservanza da parte dello Stato membro dell'obbligo di adottare i provvedimenti di esecuzione comporterebbe solo il rischio di una sanzione pecuniaria (non superiore allo 0,1 del PIL dello Stato condannato), senza determinare la diretta illegittimità degli atti o delle omissioni a questo imputabili⁷⁴.

Ecco, dunque, donde deriva, anche nel confronto con la Corte di giustizia, lo spazio per il sindacato di costituzionalità esercitato dalla nostra Corte: dall'assenza di automatiche conseguenze giuridiche sugli *atti* e sulle *omissioni* degli Stati nell'ordinamento internazionale e in quello sovranazionale. Il nostro giudizio sulle leggi non solo è un giudizio su atti (fonte), ma è anche un giudizio che deve determinare precise conseguenze *giuridiche* su quegli atti (la loro perdurante applicabilità in caso di declaratoria di infondatezza o di pronuncia processuale; la cessazione dell'applicabilità, anche *pro praterito tempore*, in caso di declaratoria di incostituzionalità). Questo è quanto la Corte può fare e che (almeno allo stato) non v'è margine per fare - invece - in altra sede.

Si potrebbero prospettare tre obiezioni⁷⁵.

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

La seconda è che anche in assenza della revisione il giudice comune avrebbe potuto disapplicare quegli stessi atti, ove in contrasto con il diritto eurounitario, magari previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (tanto più che essa, ora, ha le competenze indicate dall'art. 8 del *Fiscal Compact*). Si può replicare, però, che la disapplicazione è - concettualmente e praticamente - cosa diversa dall'annullamento e che per l'apprezzamento di circostanze così complesse come quelle che sono connesse al rispetto dei vincoli di bilancio è ben più attrezzato (e legittimato) del giudice comune il giudice costituzionale. Inoltre, è tutto da

⁷⁴ Singolare, peraltro, è il ricorso alla sanzione pecuniaria, che può aggravare situazioni economico-finanziarie già molto critiche.

⁷⁵ Qui non posso far altro che riprendere addirittura testualmente, quanto già osservato in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, 30 e sg.

dimostrare che se il diritto eurounitario non prevede, al proprio interno, conseguenze giuridiche dirette su certi atti (ma solo l'apertura di un procedimento politicamente caratterizzato), quei medesimi atti possano essere disapplicati dal giudice nazionale (che in questa ipotesi agisce, si badi, come giudice eurounitario).

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

Quanto si è venuti sin qui dicendo, ovviamente, concerne lo spazio a disposizione della Corte nell'applicazione delle duttili nozioni impiegate dalla riforma del 2012. Resta fermo, pertanto, che il sindacato di costituzionalità dovrebbe continuare a svolgersi come di consueto quando le regole relative ai conti pubblici non sono caratterizzate da un analogo margine di duttilità. Basta pensare, a questo proposito, alla disciplina del consolidamento dei conti pubblici, che, come ha ricordato la sent. n. 138 del 2013, deve essere rigorosamente rispettata (direi: "a monte") per consentire la verifica (direi: "a valle") dell'osservanza dei vincoli di bilancio (nazionali ed eurounitari). Oppure a quella del corretto computo delle risorse disponibili, che è funzionale - evidentemente - alla corretta determinazione delle spese effettuabili (come è stato rilevato dalle già ricordate sentt. nn. 250 e 266 del 2013). O, ancora, al principio di veridicità del bilancio, già da tempo rinvenuto, nel nostro ordinamento, dalla giurisprudenza costituzionale (v. la sent. n. 121 del 2007), etc.

5.2.- Nuovi limiti alla giurisdizione costituzionale dalla novella del 2012?

Se nelle pagine che precedono si è esaminata la questione degli spazi di manovra aperti dalla l. cost. n. 1 del 2012 in favore della Corte costituzionale dobbiamo ora porci il problema speculare: la riforma non ha forse finito per introdurre nuovi limiti alla giurisdizione costituzionale?

Il quesito è legittimato dal vincolo all'equilibrio di bilancio, che potrebbe ritenersi così penetrante da precludere l'adozione di sentenze costituzionali "che costano". Si sa che il problema fu posto, in dottrina, già molti anni or sono, in presenza di un meno stringente quadro normativo, e che la Corte lo ritenne così

delicato da farne l'oggetto di un noto convegno. Allora mi parve di dover dare una risposta negativa e non vedo ragioni per mutare opinione⁷⁶. Vediamo perché.

i) Anzitutto, la tesi opposta, sostenitrice dell'assoggettamento delle pronunce della Corte costituzionale ai vincoli *ex art. 81 Cost.* si fondava sulla premessa di una sostanziale assimilazione delle pronunce del giudice costituzionale agli atti normativi del legislatore, che non poteva convincere né sul piano dommatico (nemmeno nel gradualismo kelseniano legge e sentenza sono concepite come esercizio di funzioni pienamente sovrapponibili) né su quello del diritto positivo (l'art. 81 Cost. non significava necessariamente che solo la legge potesse prevedere nuove spese, bensì che solo alla legge era imposto l'obbligo di indicare la relativa copertura).

ii) Per questo profilo nulla è cambiato con il novellato art. 81 Cost., che continua ad imporre l'obbligo di copertura alla legge e non ad altri atti giuridici.

iii) Anche un *referendum* o un atto normativo dell'Unione o la sentenza di un giudice comune possono determinare costi supplementari e nessuno pensa che tali atti siano logicamente assoggettabili all'obbligo di indicazione della copertura.

iv) L'ostacolo alle sentenze costituzionali che costano non può stare nella riserva del potere di spesa in favore degli organi della rappresentanza, perché questa obiezione proverebbe troppo, rendendo insuperabile la stessa *countermajoritarian difficulty*⁷⁷. Il punto è assai delicato. A mio avviso, un giudice costituzionale che si considerasse vincolato a non adottare decisioni "costose", ritenendole riservate alla rappresentanza politica, confesserebbe di credere in un *deficit* della propria legittimazione, così compiendo un sostanziale suicidio istituzionale.

v) Una sentenza della Corte costituzionale che - poniamo - ampliasse i benefici offerti da una legge non renderebbe quest'ultima illegittima *ex post* per difetto di copertura (come, pure, taluno ha ipotizzato), per la semplice ragione che la legge deve "pre-vedere" la copertura, sicché questa deve essere stabilita *ex ante* ed *ex ante* valutata al fine dello scrutinio della sua legittimità. Nemmeno da questa prospettiva, pertanto, può venire una limitazione all'adozione di decisioni "costose" da parte del giudice costituzionale.

⁷⁶ Ho cercato di argomentare più diffusamente le critiche che formulo nel testo già nel mio *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, 53 sgg.

⁷⁷ La formula della *countermajoritarian difficulty*, come è noto, è di A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven - London, Yale University Press, 1986 (1^a ed. 1962), e faceva riferimento alla difficoltà di giustificare l'annullamento di decisioni degli organi della rappresentanza politica da parte di tribunali costituzionali privi della medesima legittimazione democratica.

Tutte queste obiezioni dimostrano, spero, che l'art. 81 Cost. è inapplicabile alle sentenze della Corte costituzionale⁷⁸. Del resto, lo stesso legislatore se n'è ben reso conto, visto che ha previsto espressamente l'ipotesi che le sentenze della Corte (ma anche quelle di tutti gli "organi giurisdizionali") determinino costi aggiuntivi, costi che debbono essere coperti, sì, ma dal Governo e dal Parlamento: *"Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"* (art. 17, comma 13, della l. n. 196 del 2009). Questa previsione legislativa è anteriore alla novella del 2012, ma questo non sposta i termini del problema, perché, ripeto, per questo profilo non ci sono differenze significative tra vecchio e nuovo testo della Costituzione.

Questione diversa, ovviamente, è quella della considerazione da parte della Corte degli effetti materiali delle sue pronunce, quando molto costose. In casi di questo genere, la dottrina ha indicato la via dell'inserimento del profilo del costo entro il bilanciamento, ma questa mi sembra una soluzione forse troppo comoda. Per un verso (mi rendo conto di proporre una considerazione in controtendenza rispetto all'indirizzo maggioritario), la tecnica del bilanciamento andrebbe utilizzata con parsimonia, vista la sua problematica compatibilità con il principio di certezza del diritto; per l'altro, quando si bilanciano esigenze finanziarie e diritti fondamentali, quello che si può praticare è, tutt'al più, un *bilanciamento ineguale*,⁷⁹ nel quale le prime soccombono sempre, salvo si dimostri che il loro sacrificio implica il parallelo sacrificio di altri ("controinteressati") diritti fondamentali. Maggiormente produttivo, allora, potrebbe essere riflettere sull'opportunità di un più frequente rinvio alla discrezionalità del legislatore o sulla modulazione degli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento⁸⁰.

⁷⁸ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, 9 sg., propone di distinguere fra sentenze "che costano" in quanto estendono trattamenti più favorevoli e sentenze "che costano" in quanto danno "applicazione doverosa di principi costituzionali violati", escludendo che sulle seconde gravi il condizionamento delle disponibilità finanziarie, ma - se ho ben inteso - senza implicare che le prime siano tenute a rispettare il principio di copertura delle spese ex art. 81 Cost.

⁷⁹ E' una formula che ho proposto nel mio *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, p. 126.

⁸⁰ Che, in presenza di alcune condizioni, è possibile anche nonostante la rigidità delle previsioni

6.- *Corte costituzionale, Presidente della Repubblica ed equilibrio di bilancio.*

I margini per un sindacato di costituzionalità che assuma a parametro la nuova disciplina del bilancio sono, dunque, significativi. E, per converso, quella disciplina non preclude affatto alla Corte costituzionale di emettere sentenze “che costano”. Tuttavia, come già si è accennato, non si può non tener conto dei limiti intrinseci di un controllo come quello del giudice costituzionale in un dominio come quello dell’equilibrio del bilancio, nel quale un intervento repressivo (*a posteriori*) è certo meno efficace di un intervento preventivo (*a priori*). E’ per questo che si può azzardare la previsione che una parte significativa del controllo sul rispetto del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio sarà esercitata dal Presidente della Repubblica, soprattutto in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge.

Sono da tempo convinto che le prestazioni di garanzia affidate alla Corte e al capo dello Stato non possano e non debbano essere confuse, come talora fa - invece - una parte della dottrina⁸¹. In questa prospettiva, anzi, sarebbe anche opportuno un aggiustamento terminologico, che conducesse a non parlare di una funzione di “garanzia” affidata anche al capo dello Stato, bensì di una sua funzione di *difesa* della Costituzione, in quanto distinta da quella - appunto - propriamente di *garanzia*, spettante alla Corte costituzionale⁸².

Le due prestazioni sono rese in forme assai diverse. Il Presidente deve difendere le regole e i valori costituzionali attraverso un’opera di stabilizzazione istituzionale e di promozione dell’unificazione nazionale, secondo il modello che la stessa Costituzione sintetizza conferendogli - rispettivamente - la qualità di capo dello Stato e di rappresentante dell’unità nazionale. Quest’opera solo in parte si snoda attraverso atti tipologicamente determinati e in buona misura si concretizza in attività che non hanno una forma chiaramente predefinita. I delicati rapporti che il Presidente intreccia con le varie forze politiche per migliorare il rendimento complessivo del sistema, stabilizzandolo e assicurando coesione al di là delle divisioni, sono un esempio di questa flessibilità del ruolo affidato

dell’art. 136 Cost. (*contra*, G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 18).

⁸¹ Ho sostenuto la posizione di cui si dice nel testo già in *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica* (a cura di M. Luciani e M. Volpi), Bologna, Il Mulino, 1997, spec. 16 e sgg.

⁸² Non a caso, la dottrina più attenta, che coglie i profili differenziali del ruolo del capo dello Stato e della Corte costituzionale, anche quando parla di una funzione di garanzia esercitata dal primo precisa che si tratta di un tipo di garanzia affatto peculiare (v. la formula “garanzia sostanziale” in G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Quaderno n. 7 - Seminario 1996, dell’Ass.ne studi e ric. parl.*, Torino, Giappichelli, 1997, 60).

all'organo e del fatto ch'esso agisce soprattutto avvalendosi della propria *auctoritas*.

La Corte, tutt'al contrario, utilizza essenzialmente formalizzata *potestas* ed opera nel segno dell'autentica garanzia *giuridica* della Costituzione, che non conosce la flessibilità di azione e la molteplicità di forme di intervento che è propria della funzione di *difesa*.

Proprio la segnalata flessibilità dell'impianto della novella del 2012 induce a ritenere che una parte significativa della partita sul rispetto dei suoi precetti si giocherà al Palazzo del Quirinale prima che al Palazzo della Consulta. Ma, ribadisco, credo sia un vero e proprio errore prospettico quello di chi ritiene che la Corte sia destinata a restare sostanzialmente inerte. Corte di giustizia e altri organi eurounitari, Parlamento e Ufficio parlamentare di bilancio, capo dello Stato, Corte dei conti: la complessità delle norme e dei principi da rispettare impone il coinvolgimento di tutte queste istituzioni. Ma un sindacato di costituzionalità non è mai escluso dalla concorrenza di altri soggetti e di altre attribuzioni, che si muovono su piani molto diversi e con ben diversi strumenti di intervento.