



Rivista N°: 4/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 12/11/2021

AUTORE: Ilaria Roberti*

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA COME PRESUPPOSTO DELLE PIÙ RECENTI REVISIONI COSTITUZIONALI

Sommario: 1. Premessa.- 2. La modifica dell'art. 81 Cost e il fondamento "costituzionale" del contenimento della spesa pubblica. 3.(segue) I tentativi di riforma costituzionale emergenziali nel segno della riduzione dei conti pubblici. 4. La riforma c.d. "Renzi- Boschi" come revisione "economicamente orientata". 5. La riduzione del "costo" del Parlamento nella legge costituzionale n.1 del 2019. 6. Conclusioni. Il contenimento della spesa pubblica nel dibattito sulle riforme costituzionali post- referendum.

1. Premessa

La riduzione della spesa pubblica in sede di revisione costituzionale ha costituito uno dei presupposti del *referendum* sulla riforma del numero dei parlamentari. Infatti, la modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione è stata posta in relazione all'efficienza decisionale e al contenimento dei costi dell'istituzione rappresentativa, compatibilmente con il perseguimento del pareggio dei conti pubblici. Tale motivazione è stata differentemente interpretata nell'ottica del rispetto del principio della democrazia rappresentativa, dell'articolazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato, nonché del ruolo e delle funzioni del Parlamento nel sistema costituzionale.

Da una parte è stato messo in evidenza che l'intervento di riforma non è da intendersi in senso "peggiorativo" della rappresentanza, ma come un'opportunità per restituire "prestigio e autorevolezza" all'istituzione parlamentare sulla base di quanto già sostenuto in sede di dibattito costituente¹. Diminuire il numero dei parlamentari ed il suo "costo" dunque non equivale ad un indebolimento del paradigma rappresentativo, ponendosi piuttosto come un'occasione di funzionalità decisionale che ne deriverebbe da una più ridotta composizio-

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Molise.

¹Così A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.3/ 2020, p. 318 e ss.

ne². Nonostante l'assenso verso tali posizioni, però, c'è stato chi ne ha sottolineato "la motivazione sbagliata"³, in quanto "non è certo in nome delle accuse alla casta e della riduzione dei costi della politica che si può intraprendere una seria azione di revisione del nostro assetto costituzionale"⁴. Se portate alle estreme conseguenze queste motivazioni "rischierebbero di minacciare (..) i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni e nell'ordinamento"⁵. Proprio partendo da quest'ultimi presupposti alcuni autori hanno ricondotto tale riforma al più ampio fenomeno dell'"anti- politica" e alla capacità dei movimenti populistici di incrementare la disaffezione dei cittadini verso le istituzioni⁶. In questi termini la necessità di far quadrare il bilancio statale attraverso la riduzione della compagine parlamentare è stata definita nient'altro che una "trappola"⁷ per gli elettori che si apprestavano a votare quella riforma, nonché una "brusca restrizione del pluralismo"⁸ a causa di una visione distorta attribuita all' "istituzione che aggettiva la forma di governo"⁹.

Invero tali argomentazioni non sono rinvenibili solo nella legge costituzionale n. 1 del 2019, ma sono progressivamente emerse a partire dalla crisi dell'Eurozona e con la modifica dell'art. 81 della Costituzione.

Per meglio dire, dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 il pareggio dei conti pubblici è stato richiamato per favorire o "accelerare" le riforme della Costituzione, anche al fine di ottenere un immediato risparmio della spesa pubblica. Tale circostanza era stata per certi versi ipotizzata, quando, dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio, attenta dottrina¹⁰ fece subito notare che questo cambiamento avrebbe posto interrogativi inediti, legati non solo alla sua interpretazione, alla sua sindacabilità da parte della Corte costitu-

²V. ONIDA, *Con il taglio le Camere potranno funzionare meglio anche senza correttivi*, in *La Repubblica*, 24 Agosto 2020.

³N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.3/2020, p. 327.

⁴N. LUPO, *op.ult.cit.*, p. 327.

⁵Ibidem.

⁶A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, n.1/2020; V. BALDINI., *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 1658 e ss.; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali o consapevole ricerca di una marginalizzazione della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari ovvero la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *www.federalismi.it*, 15 Aprile 2020, p. 2 e ss.; G. CERRINA FERONI, *Si può far finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *www.federalismi.it*, paper 9 Settembre 2020, p. 1 e ss.; G. FERRARA, *Con Rodotà difendevamo il Parlamento, oggi vogliono affossarlo*, in *Il Manifesto*, 25 Agosto 2020; M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, su *www.camera.it*; A. MORELLI, *Il taglio dei parlamentari: fin dove può arrivare l'ottimismo della volontà*, in *www.lacostituzione.info*, 6 Settembre 2020; G. SILVESTRI, *Dico no al taglio dei parlamentari perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in *La Repubblica*, 8 Settembre 2020; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 377 e ss.; M. VOLPI., *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it* n. 1/2020, p. 254 e ss.

⁷G. AZZARITI, *"La trappola" del Sì o No sul numero dei parlamentari*, in *Il Manifesto*, 10 Gennaio 2020.

⁸G. SILVESTRI, *Dico no al taglio dei parlamentari perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, *cit.*, p. 1

⁹G. FERRARA, *Art. 55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Vol. I, Bologna- Roma, Zanichelli, 1984, p. 1.

¹⁰G. SILVESTRI, *Apertura dei lavori del Seminario di studi Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma 22 Novembre 2013, consultabile sul sito *www.cortecostituzionale.it* documenti, 2013.

zionale e al suo rispetto da parte delle Camere, ma anche ad altri ambiti dell'ordinamento costituzionale¹¹. Infatti, come si avrà modo di evidenziare, dall'approvazione di quella riforma il "moto inerziale"¹² della Costituzione è risultato molto condizionato dall'aumento e/o dal decremento del PIL, dalle stime macroeconomiche dei vertici dell'FMI, dai vincoli provenienti dalla BCE e dagli atti sovranazionali, nonché dalla predisposizione di meccanismi virtuosi diretti ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico.

Tuttavia, il problema è che una revisione costituzionale non può essere dettata da un "improvviso ed effimero scarto d'umore"¹³, riconducibile cioè all'andamento altalenante degli indici dei mercati finanziari e all'alternanza delle fasi dell'*accountability*. Il ricorso all'art. 138 Cost deve essere una scelta maturata quando le ragioni del mutamento si presentano prevalenti rispetto a quelle di stabilità¹⁴ nell'ambito di un "testo che nasce pur sempre con la vocazione all'immodificabilità"¹⁵. Questo presupposto dovrebbe essere garantito anche in caso di stringenti pressioni finanziarie¹⁶ e nel contesto derivante dalla c.d. "teologia economica"¹⁷, perché se è doveroso rispettare l'equilibrio di bilancio allo stesso tempo bisogna interrogarsi se lo si possa fare nella sede che esprime la "causa della rigidità"¹⁸ costituzionale. Perciò, si analizzeranno le riforme o i tentativi di modifica della Costituzione che hanno tenuto conto del loro "impatto economico", esaminando in particolare il contesto da cui muovono e il *modus* attraverso cui è stata impiegata la motivazione della riduzione della spesa pubblica in sede di revisione costituzionale.

¹¹Ibidem, p. 3 e ss.

¹²Espressione a cui ricorre M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, p. 1 e ss.

¹³L'espressione era stata impiegata da Paolo Rossi durante il dibattito in Assemblea costituente cfr. *La revisione costituzionale, Relazione alla Seconda Sottocommissione*, in *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, Volume I, Tomo Secondo, Reggio Emilia- Napoli, 1991, p. 253.

¹⁴In particolare si precisa che "non è possibile individuare una sola teoria del mutamento perché è il mutamento stesso a rinviare a contesti storico politici differenziati nel quale si afferma. Di modo che la tendenza delle Costituzioni non solo quelle rigide, alla stabilità anzi la loro pretesa di regolarne il mutamento va ricostruita alla luce del processo storico verso forme sempre più avanzate di democrazia e alla luce del grado di sviluppo del costituzionalismo" cfr. F. R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, in *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo- A. Morelli- V. Pupo, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 97.

¹⁵C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 140 e ss.

¹⁶In occasione dell'ascesa dei poteri della finanza e della vocazione al Dio mercato" in seguito all'integrazione sovranazionale e alla crisi economica cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma- Bari, Laterza, 2016, p. 95.

¹⁷Ricostruisce in termini di contrapposizione la logica dei mercati finanziari rispetto a quella della politica A. MORRONE, *Teologia economica vs Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012, p. 829 e ss.

¹⁸S. CICCONE, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XL, Milano, Feltrinelli, 1989, p. 135. A questa tesi si contrappone quella di A. PACE, il quale sostiene che "la rigidità è un carattere naturale delle Costituzioni scritte, non essenziale (..) il silenzio della Costituzione in ordine al procedimento da seguire per la sua revisione non ne muta il suo regime di modificabilità (..) anzi le norme costituzionali che prevedono uno speciale procedimento di revisione provocano a ben vedere un indebolimento della rigidità costituzionale" cfr. *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto Albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, Cedam, 1995, p. 11 e ss.

2. La modifica dell'art. 81 Cost e il fondamento "costituzionale" del contenimento della spesa pubblica

La riduzione della spesa pubblica ha cominciato ad essere inserita tra le motivazioni legittimanti una revisione costituzionale in seguito alla crisi dell'Euro e al contestuale inasprimento delle misure di *austerità* da parte dei Vertici sovranazionali¹⁹. Difatti prima dell'emergenza economica non era accaduto di ricorrere all'art. 138 Cost per dare anche un segnale di contenimento dei costi istituzionali. Ovvero, dopo la c.d. "Grande Riforma" craxiana ma prima della crisi dell'euro, la dottrina aveva avuto modo di censurare molteplici ed eterogenee anomalie con riguardo al metodo, al contenuto e alle ragioni del ricorso all'art. 138 Cost²⁰ ma senza notare una connessione tra la diminuzione della spesa pubblica e la revisione costituzionale. Nei lavori parlamentari della c.d. Commissione Bozzi, delle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, della modifica del Titolo V nel 2001, fino alla fallita riforma del 2006 non è rinvenibile una autonoma menzione dell'impatto economico di tali in-

¹⁹Sulle misure c.d. "salva-euro" e sugli organismi "salva-Stati" la letteratura è molto ampia. In particolare aveva inizialmente inteso tali strumenti di risoluzione della crisi del debito sovrano come un'attuazione della solidarietà europea A.MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2014, p.79 e ss. In senso difforme si veda G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, p. 1 e ss. Ancora, più in generale, per un'analisi circa la vincolatività e gli effetti a breve e lungo termine di tali misure sul sistema costituzionale si vedano F. ANGELINI- M. BENVENUTI (a cura di) *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in www.federalismi.it, n. 3/2016; A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in www.federalismi.it, n.16/ 2015, p.1 e ss.; I.CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian constitution: it ain't necessarily so...useful?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 2 e ss.; ID. *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, pp. 1 e ss.; C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, Ediesse saggi, 2012; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 382 e ss.; E.OLIVITO, *Crisi economico- finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n.1/2014, p. 1 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 16 e ss.; G. RIVOCCECHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2014, p. 478 e ss.; F. Salmoni, G.L.TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.2/2012, p. 682 e ss.

²⁰Sui temi citati il dibattito dottrinario è molto ampio. *Ex multis* si vedano G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n.1/1998, p. 75 e ss.; B.CARAVITA, *La Commissione bicamerale e il lungo cammino delle riforme*, in *Lettere di diritto pubblico*, a cura di B. Caravita-A.Chiappetti- C.Chiola, Torino, Giappichelli, 1998, p. 31 e ss.; P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, p. 1 e ss.; F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 80 e ss.; ID., *L' "uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2018, p. 70 e ss. G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e diritto*, n.2/1985, p. 7 e ss.; ID., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Politica e diritto*, n.1/1998, p. 93 e ss.; M.OLIVETTI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *L'eredità della Costituzione. Osservatorio sulle riforme costituzionali*, Roma, 1998, p. 15 e ss.; V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n.1/2004, p. 24 e ss.; S. PANUNZIO (a cura di) *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano,1998; C. PINELLI, *Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione bicamerale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n.3/1998, p. 187 e ss.

terventi di modifica²¹. Il Trattato di Maastricht, il Patto di Stabilità e di crescita ed i connessi vincoli finanziari di quel tempo venivano piuttosto richiamati per evidenziare la presunta incapacità delle istituzioni a rispettare criteri di funzionalità e di efficienza decisionale rispetto ai suddetti mutamenti sovranazionali²². Soprattutto, l'“ammodernamento” istituzionale era ricompreso nella più ampia necessità di superare la frantumazione del sistema partitico²³ che, secondo i riformatori, causava l'impossibilità di garantire la c.d. “governabilità”²⁴.

Con la crisi dell'Eurozona e con l'adozione delle misure di *austerità* la situazione muta notevolmente. In particolare, tra il 2010 e il 2012 furono introdotte importanti innovazioni sovranazionali in termini di monitoraggio dei bilanci statali, tra cui il semestre europeo, una più stringente sorveglianza macroeconomica e finanziaria, l'adozione di Trattati internazionali come il c.d. *Fiscal compact* e il *MES* nonché il rafforzamento delle competenze della BCE nell'ambito dell'Unione bancaria²⁵. Tali novità furono intese in forma ancor più pervasiva in quei Paesi come l'Italia che presentavano una situazione deficitaria molto grave. Nel senso che la dimostrazione di voler perseguire il pareggio dei conti pubblici non è avvenuta solo nelle sedi finanziarie ma finanche mediante una revisione costituzionale. Il riferimento è alla proposta di riforma degli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 Cost²⁶ e alla successiva presentazione del disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 81 Cost²⁷. In entrambi i casi è rilevabile una singolarità, perché il Governo italiano menzionava la revisione degli articoli sulla liber-

²¹Al riguardo è interessante notare come finanche in un periodo di significativo mutamento come quello in cui fu istituita la Bicamerale del 1997 all'inizio dei lavori il Presidente D'Alema affermava che “tra le ragioni di tale cambiamento, oltre allo scandalo di Tangentopoli e alla crisi dei partiti vi erano anche i vincoli europei come uno “stimolo per rendere le istituzioni più competitive e funzionali all'interno della scena globale” e non come una motivazione per ridurre i loro costi. Cfr. <http://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed001r.htm>, p. 5 e ss. Al pari anche nella discussa riforma del Titolo V del 2001 all'inizio dei lavori era emersa la necessità di modificare la Costituzione per ridefinire l'assetto del potere tra le istituzioni cercando di realizzare un modello di ordinamento federale della Repubblica a causa della crisi della società, dei partiti, delle istituzioni e dello Stato. L'iter della legge costituzionale n.3 del 2001 è consultabile sul sito <http://leg13.camera.it/docesta/313/15804/documentotesto.asp?pdl=6327&tab=1&leg=13> nonché su <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/13229.htm>

²²I lavori parlamentari delle riforme citate sono consultabili sul sito <http://leg13.camera.it>

²³Con il “progressivo e definitivo sgretolamento dei partiti che avevano dato vita alla Costituente” in cui “la credibilità e il ruolo dei partiti era stata messa a durissima prova, anche a causa delle indagini della magistratura su gravi fenomeni di corruzione in cui si era tentata la via di una nuova legittimazione mediante una riforma organica della Costituzione che a causa dell'emergenza politica in atto avrebbe dovuto essere realizzata nel più breve tempo possibile dunque saltando a piè pari talune garanzie della rigidità costituzionale” cfr. F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, cit., p. 61

²⁴Si sostiene che durante quegli episodi si è dato prova che la “governabilità italiana può vedersi come un'epitome del funzionalismo sistemico *luhmanniano*, in quanto il dispositivo concettuale che mira a far coincidere legalità formale e legittimazione politica attraverso la riconduzione della costituzione formale a una malintesa idea di costituzione materiale” E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in www.costituzionalismo.it, fasc.3/2015, p. 46 e ss.

²⁵Analizzano tali novità in termini di integrazione meno politica e più economica G. GUARINO, *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze, Passigli Editore, 2013; G.L.TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., p. 682 e ss.

²⁶Si tratta delle proposte di modifica AC 3039; AC 3054; AC3967; AC4144 consultabili sul sito http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0626_0.htm#dossierList

²⁷Consultabile su <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/37189.htm>

tà di iniziativa economica privata nel Programma nazionale di riforma (PNR)²⁸, che costituiva parte integrante del Documento di economia e finanza del 2011, mentre la proposta di modifica dell'art. 81 Cost veniva inclusa direttamente tra gli obiettivi programmatici del DEF di quello stesso anno²⁹. Si tratta di un precedente significativo in termini di contenimento della spesa pubblica tramite la revisione costituzionale, dal momento che la crisi dell'Eurozona era stata in grado di incidere a tal punto sulle motivazioni del ricorso all'art. 138 Cost da includerle in un documento di natura economico-finanziaria. Più precisamente, menzionare in un atto di questo tipo i motivi di cambiamento della Costituzione abbinandole a quelle di riduzione dei conti pubblici non risultava solo un *unicum*, ma indirettamente svolgeva la funzione di alimentare l'idea di poter "formalizzare" in un documento di tal genere il ricorso all'art. 138 Cost per far quadrare i conti pubblici.

A parte la legge di bilancio, il DEF, la nota di aggiornamento al DEF, il Documento programmatico di Bilancio e il Rendiconto generale dello Stato sono tutti atti di natura tecnica che nel sistema delle fonti hanno un valore secondario oltre che limitato all'ambito finanziario e contabile. Perciò appariva paradossale e in controtendenza vincolarsi a modificare la fonte suprema dell'ordinamento giuridico tramite un atto di natura tecnica e secondaria.

Vero è che in quel frangente il DEF presentava una valenza "sostanziale" superiore a quella "formale", nel senso che vincolarsi tramite quel documento a portare a termine una riforma costituzionale significava impegnarsi a rispettare parametri sovranazionali di efficienza contabile anche a costo di ricorrere all'art. 138 Cost. Ecco perché quelle iniziative non avevano più solo un impatto costituzionale, dal momento che apportare quelle modifiche al testo fondamentale equivaleva esprimere la volontà di mutare l'impostazione delle scelte di sostenibilità finanziaria.

Se i progetti di modifica della c.d. "Costituzione economica" non andarono a buon fine, la riforma dell'art. 81 Cost fu approvata in quello stesso anno. L'introduzione dell'equilibrio di bilancio è stata interpretata da una parte come la dimostrazione di voler regolare il ricorso all'indebitamento, attraverso quindi un gesto di responsabilità nei confronti delle generazioni future³⁰. Del resto il disavanzo pubblico era stato una "costante della real-

²⁸https://www.mef.gov.it/primo_piano/documenti/20110413/Programma_Nazionale_di_Riforma.pdf

²⁹<https://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20110413>

³⁰Cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., p. 99 e ss. Nonché ID, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.1/2014, p. 1 e ss. Più in generale sul merito della riforma, sul ruolo riconosciuto al Parlamento in sede di bilancio e sui profili relativi all'indebitamento si vedano P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, F. Bassanini- A. Manzella, Firenze, Passigli Editore, 2017, p. 99 e ss.; G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?* in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29 Dicembre 2014, p. 2 e ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., p. 2 e ss. Più di recente il tema è stato nuovamente oggetto di indagine in seguito alle ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, soprattutto in relazione al profilo della riduzione del ruolo parlamentare in sede di approvazione del bilancio statale. Su tali aspetti si vedano E. CHELI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 429 ss.; T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e confitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 291 ss.; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in www.federalismi.it, n.4/2019, p. 4 e ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in www.federalismi.it,

tà³¹ e comunque “presente con la massima frequenza”³² nell’economia nazionale. Quindi la crisi dell’euro rappresentò l’occasione non solo per ribadire il vincolo di pareggio tra entrate e spese³³ ma anche per porre un freno all’indebitamento.

In un’altra prospettiva, la riforma è stata criticata per il ridotto ruolo riconosciuto al Parlamento nella procedura di revisione, perché approvata con molta celerità disattendendo la *ratio* dell’art. 138 Cost per rispettare un vincolo contenuto in un atto di *soft law* come il Trattato sul *Fiscal compact*³⁴. A tali anomalie può aggiungersi che quella scelta era contrassegnata dal legame tra la razionalizzazione della spesa pubblica e il 138, dal momento che era stata dettata dall’inserimento negli obiettivi del DEF 2011 e sollecitata dalla lettera che i due Governatori della Banca centrale europea Draghi e Trichet inviarono al Governo italiano³⁵. In quella lettera infatti si faceva notare che sarebbe stato consigliabile mettere in atto modifiche per recepire la c.d. regola aurea che in quel contesto assumeva una indiscussa pregnanza³⁶.

Pertanto, per la prima volta i “mutamenti” economici furono inclusi e tradotti nei “mutamenti” del testo costituzionale, come se tra l’una e l’altra dimensione potesse esserci un’interscambiabilità priva di implicazioni. Per meglio dire quella tensione dialettica tra stabilità e mutamento sottesa ad una Costituzione rigida è risultata fortemente orientata dalle ragioni economiche riconducibili al contesto emergenziale. Siffatto *modus operandi* fu inizialmente sottovalutato e relegato a episodio unico e sporadico, giustificato dalla congiuntura economica di indubbia gravità. Invece quel precedente si presentava assai rischioso non solo per la c.d. “costituzionalizzazione” dell’equilibrio di bilancio ma anche per la “legittimazione costituzionale” che aveva acquistato la motivazione sottesa a quella riforma, ovvero di dare un segnale di contenimento della spesa pubblica tramite il ricorso all’art. 138 Cost³⁷. In tali

n.4/2019, p. 3 e ss.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n.17/2019 e la terra promessa di quote del potere*, ivi, p. 1 e ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 1/2019, pp. 71 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, ivi, p. 1 e ss.

³¹V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 442

³²Ibidem.

³³Nel senso che il precedente art. 81 Cost già prevedeva l’equilibrio di bilancio cfr. G. DI GASPARE, *op.ult.cit.*, p. 3 e ss.

³⁴Sul punto si vedano F.BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 1 e ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, p. 249 e ss.; A. BRANCASI, *L’introduzione del c.d. principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 108 e ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., p. 1 e ss.; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in (F. Bassanini- A. Manzella) *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli Editore, 2017, p. 106 e ss.; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 9 e ss.; M. LUCIANI, *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, in *L’Unità*, 29 Novembre 2011, p. 1 e ss.

³⁵E.OLIVITO, *Crisi economico- finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, cit., p. 4 e ss.

³⁶Ibidem.

³⁷Per una diversa interpretazione del ricorso al 138 Cost come strumento necessario ad introdurre la razionalizzare della spesa pubblica si vedano A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 99 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 68 e ss.

dinamiche infatti può scorgersi il preludio dell'incidenza che successivamente le stime previsionali contenute nei documenti economico- programmatici avrebbero avuto in sede di revisione della Costituzione quando si sarebbe menzionato il contenimento della spesa pubblica nel ricorso all'art. 138 Cost.

3. (segue) I tentativi di riforma costituzionale emergenziali nel segno della riduzione dei conti pubblici

Nel DEF del 2012 si precisò che con l'avvenuta revisione dell'art. 81 Cost l'Italia avrebbe dovuto raggiungere una posizione di bilancio in valore nominale pari a $-0,5\%$ del PIL in conformità a quanto stabilito nel Trattato sul *Fiscal compact*³⁸. Si specificava altresì che il rispetto dei margini europei poteva essere ulteriormente confermato dal dato che in termini strutturali nel 2013 si sarebbe raggiunto un *surplus* pari allo $0,6\%$ del PIL sempre grazie alla modifica dell'art. 81 Cost³⁹. Infine si faceva presente che l'impegno di introdurre il pareggio di bilancio era stato rispettato in anticipo rispetto alle scadenze fissate dal *Fiscal compact*⁴⁰.

Da tali elementi può dedursi che l'introduzione dell'equilibrio di bilancio non era più solo un obiettivo inserito del DEF del 2011 per occasionali ragioni emergenziali, ma un risultato da menzionare nuovamente in tale documento programmatico per dimostrare la capacità di ricorrere all'art. 138 Cost per esigenze anche prettamente economiche. Detto altrimenti, affermare nel DEF 2012 di aver rispettato in anticipo le scadenze sovranazionali tramite la "costituzionalizzazione" dell'equilibrio di bilancio è un dato che può essere interpretato sia come una spiccata consapevolezza della gravità del debito pubblico sia come la possibilità di ricorrere alla procedura di revisione per assecondare l'andamento del PIL e del c.d. *spread*.

Questa tendenza perdurò e si diversificò nelle successive scelte legislative e di revisione costituzionale. Si pensi al ricalcolo dei c.d. "vitalizi" e del contenimento dei costi degli organi di governo e di garanzia⁴¹, nonché alla proposta di diminuzione del numero dei parlamentari (A.S. 24- 2012), al superamento del bicameralismo paritario, all'abolizione delle Pro-

³⁸https://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Documentazione_di_finanza_pubblica/DEF17%20per%20internet.pdf

³⁹Ibidem

⁴⁰https://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Documentazione_di_finanza_pubblica/DEF17%20per%20internet.pdf

⁴¹Il decreto legge n. 78 del 2010 (art. 5 comma 1) in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica prevedeva nell'ambito del contenimento della spesa pubblica la riduzione delle spese degli organi costituzionali rimettendone la concreta determinazione all'autonomia di ciascun organo. Il decreto legge n. 98 del 2011 stabiliva un tetto al trattamento economico onnicomprensivo corrisposto ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice di diversi organismi pari alla media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di omologhe cariche negli altri sei principali Stati dell'area- euro. Il decreto legge n.138 del 2011 all'art. 13 prevedeva riduzioni di spesa per gli anni 2011, 2012 e 2013 operando un taglio alle indennità dei deputati sempre nell'ottica di un contenimento della spesa attraverso il "costo" parlamentare fissato nel 1993 al 96 per cento del trattamento economico e che è stato ulteriormente ridotto del 10 per cento con la legge finanziaria 2006 e poi bloccato per cinque anni, dal 2008 al 2012, con la legge finanziaria del 2008.

vince e alla modifica del ruolo del Parlamento in seduta comune⁴². Dal dibattito traspare come tali decisioni rispondevano fortemente ad esigenze di “sostenibilità economica”, in linea con i parametri di contenimento del PIL e del *deficit* statale⁴³. A tal fine rileva soprattutto come il calcolo del numero dei parlamentari nonché le proposte di ridefinizione della forma di governo avvenivano assecondando non solo presunte ragioni di “efficienza decisionale” ma anche di “efficienza contabile”⁴⁴. Più in particolare, il *leitmotiv* della riduzione del numero dei parlamentari acquistava una sfumatura diversa, perché, a differenza dei precedenti progetti di riforma⁴⁵, il contesto economico esercitava un’influenza diretta sulla composizione parlamentare⁴⁶.

Considerazioni simili possono farsi per il ddl costituzionale n. 813 del 2103. Infatti quando il *deficit* statale era ancora molto preoccupante, le istituzioni europee non allentavano le misure di *austerità* e il controllo dei parametri deficitari da parte dei Vertici dell'Eurogruppo era altresì più stringente soprattutto nei confronti dei Paesi, come l'Italia, che attraversavano una fase economica e politica confusa⁴⁷. In questo contesto il Presidente Na-

⁴²Le iniziative di riforma citate risalenti al 2012 furono tutte unificate su iniziativa del Prof. S. CECCANTI e si riferivano al A.S.: 24; S.873, S. 894, S.1086, S. 1114, S. 1218, S. 1548, S. 1589, S.1590, S. 1761, S. 2319, S. 2784, S. 2785, S. 2941 (Gov.), S. 3183, S. 3204, il cui iter è consultabile sul sito <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38230.htm>

⁴³Il dibattito parlamentare relativo ai progetti di modifica costituzionali citati è consultabile sul sito <https://leg16.camera.it/465?area=1&tema=129&Riforme+costituzionali>

⁴⁴A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 1 e ss.

⁴⁵Una riduzione del numero dei parlamentari fu discussa entro la Commissione parlamentare bicamerale istituita *ad hoc* nella IX legislatura (cd. 'Commissione Bozzi': 30 novembre 1983-29 gennaio 1985). Essa tuttavia non formalizzò al riguardo una propria proposta di revisione costituzionale, tra le varie formulate (come la previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000, talché la composizione di Camera e Senato sarebbe risultata allora di 514 e 282 membri; o una determinazione numerica pari, almeno per la Camera dei deputati, alla media della composizione delle 'Camere basse' di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania; o 480-500 membri della Camera e 240-250 del Senato). Nella XIII legislatura, una nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. 'Commissione D'Alema': 5 febbraio 1997-4 novembre 1997) esaminava un progetto, con la previsione tra 400 e 500 deputati (demandandosi ad una legge la determinazione puntuale entro quei limiti minimo e massimo) e 200 senatori (elettivi). Nella XIV legislatura, il Parlamento approvò in duplice deliberazione un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2544-D), in cui era prevista una Camera composta di 518 deputati (elettivi), un Senato di 252 senatori. Tale legge di revisione fu indi sottoposta (ai sensi dell'articolo 138, terzo comma della Costituzione) a referendum, il quale si svolse il 25-26 giugno 2006 e non la approvò. Pertanto la revisione costituzionale non giunse a compimento. Nella XV legislatura, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati fu approvato un testo unificato (cd. 'bozza Violante': A. C. n. 553 e abbinati-A), ove si prevedeva un numero di deputati pari a 512. Per il Senato era prevista una composizione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) 9 eleggessero ciascuno un numero di senatori, predeterminato sulla base della popolosità della Regione. Ne sarebbe conseguito un Senato di 186 componenti. Il progetto non giunse ad approvazione (nemmeno presso la Camera dei deputati) prima dell'anticipata cessazione della legislatura.

⁴⁶A. ALGOSTINO, *op.ult.cit.*, p. 2 e ss.

⁴⁷Si è realizzata per la prima volta la rielezione del Presidente della Repubblica favorita verosimilmente anche dall'incapacità delle forze parlamentari di realizzare dopo le elezioni politiche generali del Febbraio 2013 nuovi equilibri idonei a sostenere l'elezione di una personalità capace di raccogliere il consenso della più ampia rappresentanza dell'arco costituzionale (..) Si è registrata (..) l'insoddisfazione dell'opinione pubblica che per una sua parte ha preso corpo in una nuova domanda politica (..) il c.d. popolo del web (..) Il sistema politico italiano è stato animato dalla presenza del nuovo M5s che ha raccolto un consenso vastissimo (..) dalla crisi di rappresentatività e forse anche strutturale del Pd (..) alla fase altrettanto critica del Pdl relativa

politano sottolineava la necessità di portare avanti delle riforme costituzionali che avrebbero dovuto tenere conto della grave congiuntura economica negativa⁴⁸. Da quell'invito presidenziale è scaturito il disegno di legge di riforma costituzionale, in cui si cercava di revisionare ampie parti della Costituzione mediante un procedimento in deroga a quello vigente⁴⁹. Oltre alle questioni che sono state sollevate in merito all'ammissibilità di quella iniziativa⁵⁰, bisogna evidenziare che nella Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica nonché nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali al Presidente del Consiglio⁵¹ si menzionava in forma espressa il contesto di crisi economica ed il preoccupante debito pubblico come fattori incidenti sulle proposte di modifica formulate⁵². Revisionare il funzionamento delle istituzioni e ridurre il costo dell'attività politica quindi divenivano obiettivi complementari e conseguenti al mutato contesto finanziario, in linea con le esigenze di celerità ed efficienza decisionale del periodo emergenziale. A differenza dei precedenti tentativi in deroga all'art. 138 Cost, dunque, in tal caso il pareggio dei conti statali rappresentava non solo una delle motivazioni condizionanti la possibilità di modificare la Costituzione ma verosimilmente anche una ragione per adottare un procedimento di revisione più "celere" rispetto a quello vigente, in quanto accelerare l'iter di revisione poteva equivalere a conseguire anche un immediato contenimento della spesa pubblica.

4. La riforma c.d. "Renzi- Boschi" come revisione "economicamente orientata"

Il periodo *post-* emergenziale non ha allentato il binomio tra il contenimento della spesa pubblica e il ricorso all'art. 138 Cost bensì lo ha rafforzato. L'esempio del suddetto connubio è la riforma c.d. "Renzi- Boschi" che ha "formalizzato" la necessità di revisionare la Costituzione per rispettare il pareggio dei conti pubblici.

alle vicende personali del suo leader" cfr. F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione*, cit., p. 110 e ss.

⁴⁸L'iniziativa del Presidente NAPOLITANO è stata oggetto di analisi da parte della dottrina soprattutto in virtù del suo "attivismo" dettato dalla pressione dei mercati finanziari e delle istituzioni sovranazionali. Sul punto si veda F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post- partitica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 43 e ss.; A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in *Consulta online*, 2 Aprile 2013.

⁴⁹Per un'analisi di quel tentativo in deroga all'art. 138 Cost si rinvia a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 Cost*, cit., p. 120 e ss.

⁵⁰Sui profili di illegittimità del disegno di legge costituzionale si vedano F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 Cost*, cit., p. 125 e ss.; A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al ddl.cost.n.813 Sen.*, in www.costituzionalismo.it, 2013

⁵¹http://presidenti.quirinale.it/Napolitano/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, p. 24 e ss.; <https://www.camera.it/temiap/2018/03/19/OC177-3493.pdf> p. 6 e ss.

⁵²In particolare, richiamando i lavori del Gruppo di lavoro, nella Relazione finale della Commissione si sottolinea che "il problema dei costi delle attività politiche va affrontato guardando alla domanda di forte cambiamento espressa dalla società nei confronti della politica. Una seconda esigenza deriva dalla necessità avvertita in termini sempre più pressanti dai cittadini di contenere i costi di funzionamento del sistema politico ed istituzionale. Tali costi sono ritenuti non più sostenibili nell'attuale fase di contrazione della spesa pubblica e di concentrazione della medesima sulle priorità ritenute essenziali per la comunità nazionale" cfr. http://presidenti.quirinale.it/Napolitano/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, p. 24 e ss.

Infatti, nella relazione illustrativa al progetto di riforma costituzionale del 2014 il superamento del bicameralismo paritario, la diversa composizione del Senato, la soppressione del CNEL e delle Province e la riforma del Titolo V rispondevano al preciso obiettivo di “ridurre i costi delle istituzioni”⁵³. Inoltre pochi giorni prima della presentazione di tale Relazione era stato deliberato anche il DEF, in cui si ribadiva che gestire il periodo post- emergenziale voleva dire anche accelerare le riforme istituzionali in sinergia con i nuovi obiettivi imposti a livello sovranazionale. In particolare, si affermava che “l’ampio piano di riforme strutturali interviene su tre settori fondamentali: istituzioni, economia e lavoro, avviando così una profonda trasformazione del nostro Paese. Una nuova legge elettorale capace di garantire la governabilità, l’abolizione delle Province, la revisione delle funzioni del Senato e la riforma del Titolo V della Costituzione rappresentano le direttrici di una profonda revisione del sistema politico- istituzionale italiano, responsabile di aver rallentato e talvolta ostacolato la gestione della cosa pubblica, sia a livello nazionale che locale, nonché di aver ritardato la ripartenza dell’economia italiana”⁵⁴. A differenza del 2011, in cui l’inserimento nel DEF dei progetti di revisione della Costituzione riguardava solo alcune disposizioni costituzionali che disciplinavano il mercato, la concorrenza e il bilancio statale, nel DEF del 2014 si includeva un progetto di revisione molto ampio, che atteneva finanche alla modifica del funzionamento dell’istituzione rappresentativa e della sua composizione, nonché la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

La connessione tra revisione costituzionale e contenimento della spesa pubblica fu mantenuta ferma anche durante il dibattito parlamentare. Più precisamente, all’inizio dei lavori, venivano richiesti i dati relativi all’ “impatto economico” del citato disegno di legge costituzionale “in termini di risparmi per la finanza pubblica” proprio per avere una maggiore certezza circa la riduzione della spesa statale⁵⁵. Successivamente queste stime previsionali furono pubblicate nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni della Camera del 16 Ottobre 2014 in cui si facevano presenti tutti i “benefici” economici della riforma in esame⁵⁶. Emergeva così la volontà di continuare ad osservare gli obiettivi espressi nel DEF anche in tale sede. Ciò in quanto le fasi di approvazione della riforma erano tutte contestualizzabili in un frangente in cui il rischio di un *default* dell’area euro era stato solo parzialmente scongiurato ed il debito pubblico era ancora preoccupante⁵⁷. Se da una parte questo dato è stato incluso tra i motivi che dovevano spingere ad approvare la riforma⁵⁸, dall’altro può interpretarsi come

⁵³Consultabile sul sito www.documenti.camera.it/leg17

⁵⁴http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_II_-_Analisi_e_tendenze_della_finanza_pubblica.pdf , p. 5.

⁵⁵<https://www.camera.it/leg17/126?pd=2613>

⁵⁶Consultabile su www.camera.it

⁵⁷L’analisi del contesto economico da cui muove la riforma è contenuta nel DEF 2014 cfr. http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_II_-_Analisi_e_tendenze_della_finanza_pubblica.pdf

⁵⁸In particolare si espresse a favore di tale revisione A.BARBERA, *Nota per l’Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al disegno di legge costituzionale 1429-B, Seduta del 3 Agosto 2015*, consultabile sul sito www.forumcostituzionale.it, p. 2, in cui l’A. afferma “Quali gli scopi da sempre perseguiti con la riforma del bicameralismo? Tre in particolare: a) concentrando il voto di fiducia e i poteri di indirizzo politico sulla Camera dei deputati, in funzione di Assemblea nazionale, che “rap-

un'altra occasione per far nuovamente divenire la revisione costituzionale lo strumento per dare un segnale di contenimento della spesa pubblica. Al riguardo era sintomatica l'ampiezza di quella legge di modifica, secondo alcuni "eterogenea"⁵⁹, da cui trapelava il legame tra il contenimento della spesa pubblica e le parti della Costituzione da cambiare. Tale assunto è desumibile dalla circostanza che la riduzione del numero dei componenti della Camera dei deputati, la diversa legittimazione e composizione del Senato, la soppressione delle Province e del CNEL erano conformi ad una logica non solo di presunta "efficienza decisionale" ma anche di "efficienza economica", dal momento che istituzioni rappresentative e non venivano accomunate dall'esigenza di essere trasformate o abolite per ridurre i costi pubblici. Pertanto, a differenza delle precedenti riforme ampie o organiche e come traspariva dalla Nota del DEF, in questo caso l'aspetto "dimensionale"⁶⁰ era in un certo senso anche dettato dalla necessità di ridurre il costo di più soggetti istituzionali disciplinati in varie parti della Costituzione. Di modo che se tale riforma è stata criticata per l'iniziativa prevalentemente governativa, per il metodo e per il contenuto⁶¹, può aggiungersi che è altresì criticabile per aver assecondato una motivazione di contenimento della spesa pubblica.

Tale passaggio ha poi prodotto un duplice effetto. Da una parte ha contribuito ad alimentare l'idea che possano attuarsi ampie revisioni costituzionali "economicamente orientate", ponendo cioè un diretto collegamento tra obiettivi stabiliti nei documenti economici e le diverse parti della Costituzione da modificare; dall'altro ha portato a sottovalutare che questa

presenta la Nazione" (come ribadito nel testo in esame), si valorizza la stessa sovranità popolare la cui presenza è più diretta, più conoscibile, più responsabile e controllabile dagli elettori, meno dispersa in più rami; b) dando al Senato il compito di "rappresentare le istituzioni territoriali" si mette in collegamento il legislatore nazionale e i legislatori regionali cercando di evitare i ricorrenti conflitti che hanno stressato l'economia italiana e moltiplicato le controversie davanti alla Corte costituzionale (e proprio per rappresentare efficacemente i legislatori regionali trovo opportuno il doppio incarico); c) accrescere la rappresentatività del Parlamento attraverso la presenza delle Regioni, così chiamati ad una assunzione di responsabilità nazionale". In senso analogo si vedano anche B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del Sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016;

⁵⁹L'ampiezza della revisione in itinere e le modalità della sua approvazione non possono dirsi conformi, analogamente a quella del 2005, alla *ratio* dell'articolo 138 che (...), non permette revisioni di tale portata che rischiano di riflettersi anche in una alterazione della garanzia della rigidità costituzionale. Pertanto conviene rimarcare il fatto che la corretta scansione dell'aggravamento procedurale, e le fasi in cui si articolano la prima e la seconda lettura con le garanzie procedurali direttamente desumibili dal testo costituzionale, costituiscono un limite invalicabile al fine di salvaguardare il carattere rigido della Costituzione, che potrebbe venire meno qualora il procedimento aggravato fosse malamente uniformato a quello ordinario" cfr. F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, n.3/2016, p. 28-29. Sul tema il dibattito è stato molto ampio, in particolare si veda G. FERRARA, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione giustizia*, fasc.2/2016; V. ONIDA, *La riforma costituzionale e il referendum. Le ragioni del no*, in *Questione giustizia*, fasc.2/2016; M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in *Questione giustizia*, fasc.2/2016.

⁵⁹In senso critico sulla proposta di modifica del Senato A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 1 e ss.; F.R. DE MARTINO, *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 1 e ss.

⁶⁰Affronta il tema della revisione organiche con riferimento all'aspetto dimensionale V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, cit., p. 279 e ss.

⁶¹F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, cit., p. 28 e ss.; ID., *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 1 e ss.; V. ONIDA, *op.ult.cit.*, p. 1 e ss.; A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 2 e ss. M. VILLONE, *op.ult.cit.*, p. 41 e ss.

tipologia di revisioni fosse priva di implicazioni. Viceversa, includere la riduzione dei conti pubblici tra le motivazioni ex art. 138 Cost significava svincolare la riforma dalle dinamiche prettamente interne per trasporle in quelle macro-economiche di stampo sovranazionale. A quest'ultimo riguardo è sufficiente ricordare l'attenzione che le istituzioni europee e i mercati finanziari avevano espresso per l'esito del referendum del 2016, con una conseguente incidenza di tali valutazioni sull'andamento del PIL e dello *spread*⁶². Verosimilmente questo è accaduto anche perché i riformatori si sono voluti relazionare con i fattori economici previsionali, ponendo nel dibattito parlamentare l'impatto di tale riforma sul bilancio statale e sui meccanismi di indebitamento pubblico. Del resto, dopo la modifica del 2012 inserire nel DEF il pareggio dei conti pubblici tra i motivi legittimanti una riforma costituzionale non voleva dire più solo attuare un obiettivo interno, ma ai sensi dell'art. 5 della legge cost. 1 del 2012 significava anche innescare un meccanismo di *framework* europeo⁶³, in cui le valutazioni dei mercati finanziari e dei Vertici dell'Eurozona acquistano una indubbia rilevanza.

5. La riduzione del “costo” del Parlamento nella legge costituzionale n.1 del 2019

Il recente *referendum* costituzionale ha confermato la legge costituzionale n. 1 del 2019 che prevede la riforma degli artt. 56, 57 e 59 Cost, relativi alla composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Anche in questo caso si è trattato di una modifica “economicamente orientata”, perché una delle motivazioni che ha spinto i riformatori è stata quella di contenere i costi istituzionali. Difatti, gli esponenti del Movimento 5 Stelle, principali fautori dell'intervento riformatore, avevano espresso in sede governativa e parlamentare la necessità di ridurre le spese dell'istituzioni rappresentativa iniziando proprio da una sua più ridotta composizione. Inoltre, a differenza della riforma c.d. “Renzi- Boschi”, il

⁶²V. LOPS, *I 4 spread da tenere d'occhio prima del referendum*, in www.ilsole24ore.com, 24 Novembre 2016; E. MARRO, *Piazza affari chi vince e chi perde dopo il referendum*, in www.ilsole24ore.com, 1 Dicembre 2016; G. MAURINO, *Milano piegata dalle banche (- 1, 8%) su effetto referendum. MPS -14 % Ancora tensione sullo spread*, in www.ilsole24ore.com, 28 Novembre 2016.

⁶³In particolare con tale disposizione si prevede a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni macro-economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

pareggio dei conti pubblici diveniva un obiettivo perseguibile attraverso una riforma puntuale della Costituzione, riconnettendo cioè la diminuzione della spesa statale alla revisione delle norme relative al numero dei parlamentari.

Sin dall'inizio della legislatura ridurre il numero dei parlamentari è parso prioritario, tanto da essere inserito nel c.d. "Contratto del Governo" conclusosi tra il Movimento 5 Stelle e la Lega nord⁶⁴. Più precisamente, nella sezione del Contratto dedicata alle riforme istituzionali venivano incluse sia quella relativa agli artt. 56, 57 e 59 Cost sia quella inerente all'art. 81 Cost⁶⁵. Dapprima la modifica dell'equilibrio di bilancio poteva intendersi con un "allentamento" di tale vincolo, in modo da poter riacquistare quella porzione di sovranità che era stata sottratta in sede di approvazione della legge cost. n.1 del 2012. Nel corso della legislatura tuttavia la situazione volse nel senso contrario, perché l'inclusione di quegli obiettivi all'interno della stessa sezione fu impiegata come un modo per legittimare quelle riforme costituzionali sulla base del rispetto dell'equilibrio di bilancio. Difatti la riduzione del numero dei parlamentari è stata immediatamente motivata con il contenimento dei costi delle istituzioni per ridurre la spesa pubblica.

Al pari di quanto è accaduto in precedenza, anche in questo caso la revisione ha subito le stime previsionali del DEF, perché inclusa nella Nota di aggiornamento a tale Documento nel 2018 e nel 2019. Nella nota di aggiornamento al DEF 2018 si precisava che l'Italia stava attraversando una fase di "cambiamento delle relazioni economiche e politiche a livello internazionale, accompagnato da segnali di rallentamento della crescita economica e del commercio mondiale"⁶⁶ che imponeva di predisporre un piano di riforme ad ampio raggio per il rilancio dell'economia nazionale, includendo anche la riduzione del numero dei parlamentari⁶⁷.

Parimenti nel DEF 2019 si prevedeva una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il triennio successivo rispetto alle previsioni formulate nel DEF precedente, "in considerazione del permanere di una sostanziale debolezza degli indicatori congiunturali per la seconda parte dell'anno, dovuta al fatto che il rallentamento del ciclo economico mondiale, considerato fino a pochi mesi fa un fenomeno temporaneo, sembra ora invece destinato ad incidere sulla dinamica della crescita

⁶⁴Si analizzano le singolarità legate a tale vicenda nel volume di A. MORELLI (a cura) *Dal "contratto di Governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁶⁵Consultabile su https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf p. 35, in cui si afferma che "Nell'ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome. Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato".

⁶⁶www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018, p. 5 e ss.

⁶⁷Ibidem.

economica anche nel medio periodo”⁶⁸. Nell’ambito di tale quadro il Governo puntava nuovamente a ribadire la necessità di portare avanti riforme del mercato del lavoro, dell’impresa e degli altri settori produttivi che potessero contribuire a rilanciare l’economia nazionale⁶⁹. A tali modifiche si accompagnava anche la volontà di concludere l’*iter* di riforma della riduzione del numero dei parlamentari, per dimostrare che tali obiettivi programmatici, inclusi in tale documento, potessero essere perseguiti anche in sede di revisione costituzionale⁷⁰. Tale documento poi era stato redatto ed influenzato dalle stime previsionali sovranazionali e mondiali. Infatti il DEF e le note di aggiornamento sono finalizzate a tener conto dell’evolversi del contesto economico europeo e globale e dunque la loro valenza non può essere più intesa solo in termini formali ma in un’altra prospettiva. Difatti con l’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 il bilancio statale e le decisioni di spesa pubblica sono inseriti in un meccanismo non più solo interno ma anche europeo⁷¹. Tale disposizione prevede che le stime di crescita e di contenimento dei *deficit* statali debbano rispettare i parametri e le previsioni macroeconomiche della BCE, influenzati a loro volta dalla valutazione previsionale di organismi internazionali come l’FMI.

In effetti non è un caso che la menzione della riduzione del numero dei parlamentari, inserito nella nota di aggiornamento al DEF 2018 e 2019, coincida con una serie di iniziative e di decisioni riconducibili ai Vertici europei e a quelli dell’FMI. In quel periodo il Consiglio e la Commissione europea evidenziavano la necessità di scongiurare una seconda depressione economica dell’Eurozona, attraverso alcune proposte di rafforzamento delle misure di *austerità* messe in atto durante la crisi del debito sovrano. In particolare, tali valutazioni traevano origine da alcune proposte del Presidente del Bundestag Shauble e dell’economista Piketty che suggerivano rispettivamente di rendere permanenti gli organismi FMI e ESM, in modo da conferire loro ampi poteri di monitoraggio qualora si fossero ripresentate situazioni di *deficit* nell’ambito dell’UEM⁷². Non solo, per i Paesi con un debito pubblico elevato si proponeva la stipula di ulteriori atti *extra-UE*, come era accaduto con il *Fiscal compact*, al fine di rafforzare il rispetto dei vincoli di bilancio statale⁷³. In tale direzione si pensava peraltro anche a rafforzare il ruolo del Parlamento tedesco nell’ambito del parlamentarismo multilivello, in modo che potesse dettare delle linee di azione più dettagliate in sede di cooperazione in-

⁶⁸www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html, 2019, p. 4 e ss.

⁶⁹Ibidem

⁷⁰Ibidem

⁷¹P. DE IOANNA, *op.ult.cit.*, p. 99 e ss.

⁷²A. QUADRIO CURZIO, *L’ultima trappola di Schauble in Europa*, in www.argomenti.ilsole24ore.com 11 Ottobre 2017.; T. PIKETTY, *Il faut donner un parlement à l’euro*, intervista a *Le Monde*, 20 Maggio 2014.

⁷²Continuando così a mettere in atto un processo di integrazione europea incentrata sul rafforzamento di organismi “tecnici” senza alcuna legittimazione politico- democratica, come fa notare G.TOSATO, *Note critiche sul progetto Piketty*, in www.ridiam.it, 5 Giugno 2017

⁷³Continuando così a mettere in atto un processo di integrazione europea incentrata sul rafforzamento di organismi “tecnici” senza alcuna legittimazione politico- democratica, come fa notare G.TOSATO, *Note critiche sul progetto Piketty, cit.*, p. 2 e ss.

terparlamentare⁷⁴. Ancora, nell'ottobre del 2018 il *Global Financial Stability Report* dell'FMI confermava indirettamente la linea di riforma sinora suggerita a livello sovranazionale, auspicando ennesime misure di *austerità* nei confronti di alcuni Paesi dell'Eurozona, tra cui Italia e Grecia, che anche nella fase post- emergenziale presentavano un preoccupante debito pubblico⁷⁵.

Nel 2019 e nel 2020 i Vertici dell'FMI continuavano ad esprimere valutazioni previsionali non confortati per l'Eurozona, specialmente dopo la vicenda *Brexit* e le misure messe in atto dall'UE per fronteggiare gli effetti economici di tale recesso⁷⁶. Rispetto all'Italia l'organismo internazionale evidenziava come la sostenibilità del debito dovesse essere garantita attraverso spazi di manovra tali da consentire di giudicare la struttura del bilancio statale in modo più virtuoso. Detto altrimenti, le politiche di *spending review* sinora messe in atto per contenere il debito pubblico devono giudicarsi insoddisfacenti e dunque non così idonee a dimostrare la volontà di contenere la spesa pubblica nelle scelte di politica legislativa. Tali previsioni hanno inciso sulle riforme legislative e costituzionali tanto che la riduzione del numero dei parlamentari può essere intesa anche come il riflesso di tali indicazioni, divenendo pertanto una riforma "economicamente sostenibile", affinché si dimostrasse la pervasività dell'art. 81 Cost e delle stime macroeconomiche. Per meglio dire, l'intervento riformista è stato prodotto sia dalla prevalenza delle ragioni "populiste" degli esponenti del Movimento 5 Stelle, che in sede governativa e parlamentare avevano sin da subito dichiarato la volontà di ridurre i costi del Parlamento e delle istituzioni⁷⁷, sia dal "populismo delle semplificazioni, del decisionismo anti- plurale e monolitico"⁷⁸ riconducibile all'incidenza dei poteri delle istituzioni sovranazionali e degli organismi finanziari in ambito interno⁷⁹ finanche in tema di revisione costituzionale.

⁷⁴Sulle asimmetrie tra i Parlamenti nazionali nel parlamentarismo multilivello si rinvia a C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2014, p. 3 e ss.

⁷⁵Tali politiche di *austerità* sono finalizzate a suggerire riforme strutturali dell'Eurozona per scongiurare una seconda "grande depressione" economica cfr. G. DI DONFRANCESCO, *Fmi, allarme Italia: rischio contagio Banche-BTp*, in www.ilsole24ore.com, 10 Ottobre, 2018, p. 1 e ss.

⁷⁶N. DEGLI INNOCENTI, *Su Brexit si abbatte la profezia FMI. Senza accordo sarà il disastro*, in www.ilsole24ore.com, [17 Settembre 2018](https://www.17settembre2018.com)

⁷⁷Ricostruisce sia le declinazioni del fenomeno populista sia il nesso di causalità tra populismo e crisi della rappresentanza A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020. Più in generale sul populismo riconducibile alla situazione di declino dei partiti, della loro trasformazione e mutazione inerente alla loro struttura e funzione nel sistema costituzionale si veda tra i tanti C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post- democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in www.costituzionalismo.it, n.1/2018, p. 215 e ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n.3/2018, p. 515 e ss.; ID., *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in www.costituzionalismo.it, n.1/2019, p. 1 e ss.; AL. MASTROPAOLO, *Donde vengono e dove stanno andando i partiti politici*, in *Parolechiave*, n.1/2012, p. 37 e ss.; ID., *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in www.costituzionalismo.it, n.3/2013, p. 1 e ss.; C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n.1/2019; S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, a cura di S. Staiano, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. IX e ss.

⁷⁸A. LUCARELLI, *op.ult.cit.*, p. 140 e ss.

⁷⁹Ibidem.

A differenza di quanto accaduto nel 2016, gli aspetti sinora menzionati possono essere interpretati in forma maggiormente problematica ai fini del rafforzamento del contenimento della spesa pubblica tra le motivazioni di riforma costituzionale. Anzitutto la riforma sul numero dei parlamentari ha seguito un *iter* peculiare, dal momento che è stata approvata da una maggioranza diversa rispetto a quella che l'aveva approvata in prima deliberazione⁸⁰. Ciò in quanto tra la prima e la seconda deliberazione è intervenuta una crisi di governo che ha prodotto un mutamento della compagine maggioritaria. Tale evento non ha impedito di portare avanti la modifica costituzionale, ma anzi la motivazione di contenere la spesa pubblica tramite la riduzione dei parlamentari è stata "subita" dalle forze politiche, che avevano espresso un voto contrario nel testo approvato in prima deliberazione, mostrando così un'incapacità di recidere il legame tra l'andamento del ciclo economico e la revisione costituzionale⁸¹.

Altro profilo che vuole evidenziarsi è che rispetto al 2016 si è proceduto ad una riforma "puntuale" e non ampia della Costituzione, segnale che può essere interpretato sia come una maggiore osservanza della *ratio* sottesa all'art. 138 Cost⁸², ma anche come un modo per non distogliere l'attenzione dal binomio principale tra "riduzione della spesa pubblica - riduzione del numero dei parlamentari". Effettivamente, la decisione di non portare avanti delle riforme di "contrappeso"⁸³, escludendo anche durante il dibattito in Aula l'ampliamento del contenuto della modifica, potrebbe essere intesa proprio nel senso di sottolineare che il taglio dei costi dei parlamentari era diretto a perseguire un contenimento della spesa pubblica⁸⁴. Quest'ultimo punto poi non è irrilevante in seguito al contesto in cui si è indetto il *referendum*, contraddistinto dalla pandemia da Covid-19, che nei Paesi europei ha prodotto una regressione economica senza precedenti. Tale evento ha inciso notevolmente sulle iniziali motivazioni di contenimento dei conti statali⁸⁵, perché l'epidemia sembra aver rafforzato quel binomio tra il contenimento della spesa pubblica e la revisione costituzionale, considerato che era indispensabile dare un segnale ai mercati finanziari e all'Unione europea di ridurre il debito pubblico anche in sede di revisione costituzionale. Dopo la conclusione del *Recovery fund* e la predisposizione del Piano di resilienza nazionale quindi l'esito referendario è stato inteso altresì come un'indicazione per capire in quale direzione "economica" si muovessero le riforme costituzionali.

⁸⁰M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, fasc.1/2020, p. p. 43 e ss.

⁸¹È interessante notare come nella seconda deliberazione in sede di discussione in Assemblea, negli interventi dei deputati del PD e di Italia Viva si dichiara di voler votare per questa riforma per rispettare più un patto politico che le motivazioni connesse a tale riforma cfr. <https://www.camera.it/leg18/126?tab=5&leg=18&idDocumento=1585-B&sede=&tipo>

⁸²M. VOLPI, *op.ult.cit.*, p. 61 e ss.

⁸³*Ibidem*, p. 64.

⁸⁴Tale dato emerge soprattutto dagli interventi dei senatori e dei deputati del M5stelle, promotori della riforma sul taglio dei parlamentari e della connessa motivazione di ridurre i costi del Parlamento. L'esame di tali interventi durante l'iter di riforma è consultabile sul sito <https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1585&sede=&tipo>

⁸⁵C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio Aic*, fasc.3/2020, p. 70 e ss.

6. Conclusioni. Il contenimento della spesa pubblica nel dibattito sulle riforme costituzionali *post-referendum*

La congiunzione tra il rispetto dell'equilibrio di bilancio e il ricorso alla procedura di revisione costituzionale si è rivelato un binomio molto problematico in seguito alla riforma dell'art. 81 Cost. Se nella fase della crisi dell'Eurozona le forze politiche hanno principalmente subito l'influenza dei mercati finanziari e delle istituzioni sovranazionali, ricorrendo all'art. 138 Cost per dare un segnale di contenimento della spesa pubblica anche in sede di revisione costituzionale, nella fase successiva hanno mostrato di saper conciliare se non addirittura includere la quadratura dei conti pubblici tra i motivi legittimanti il ricorso alla procedura di revisione costituzionale.

Attualmente la pandemia che sta interessando l'Europa e l'Italia è un evento dal quale non può prescindere in termini di incidenza sulla tematica affrontata. Detto altrimenti la situazione di emergenza sanitaria in corso mette a dura prova il sistema costituzionale, compresa la procedura di revisione, perché le misure di contenimento del *virus* attengono anche a come allocare le risorse pubbliche evitando un *deficit* statale. Il rischio quindi è che la logica di "efficienza contabile" possa continuare a pervadere l'intento modificativo della Costituzione.

Al momento si sta ricorrendo all'art. 138 Cost per proporre riforme complementari dopo la riduzione del numero dei parlamentari. Diminuzione da tre a due del numero dei delegati per ciascuna Regione, abolizione della base regionale per l'elezione del Senato, parificazione dell'elettorato attivo e passivo tra le due Camere, aumento delle competenze del Parlamento in seduta comune, riforma del sistema elettorale e dei regolamenti parlamentari, introduzione di un *referendum* propositivo, attuazione della clausola di differenziazione ex art. 116 Cost⁸⁶. In più, per accelerare tali processi di riforma costituzionale recentemente è stata avanzata dal Partito di Italia Viva la proposta di istituire una Commissione Bicamerale, tornando a riprendere il modello delle Bicamerale degli anni 90'. Il problema è se tali iniziative continuino a seguire solo l'onda dell'"efficienza tempistica" o anche quella dell'"efficienza contabile", inserendo cioè la spesa pubblica tra le motivazioni legittimanti il ricorso all'art. 138 Cost. Tale interrogativo muove dalla constatazione di alcuni dati che emergono dal dibattito parlamentare e dalle motivazioni addotte per riformare la Costituzione. In proposito continua a mettersi in risalto il minor costo degli istituti di democrazia diretta rispetto al maggior costo del funzionamento dell'istituzione parlamentare⁸⁷, così come a porre l'accento sul dato di spostare il baricentro delle decisioni dal piano parlamentare a quello regionale ex art. 116 Cost per una migliore valutazione delle risorse spendibili a livello territoriale⁸⁸. Anche la riva-

⁸⁶Riportano gli iter di riforma in corso F.FABRIZZI- G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali*, in www.federalismi.it aggiornato al 29/9/2021.

⁸⁷Smentisce invece l'esistenza di tale aspetto A.MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi di costi-benefici*, in www.federalismi.it, n.6/2019, p. 3 e ss.

⁸⁸In senso critico si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, n.6/2019, p. 1 e ss.; L. RONCHETTI, *Il principio autonomistico: interdipendenza versus disgre-*

lutazione del ruolo del Parlamento in seduta comune attraverso l'incremento delle funzioni ad esso attribuibili è stata intesa da alcune forze politiche come un modo per contenere i maggiori "costi" dell'intera Assemblea. Inoltre, ancor prima di conoscere l'esito referendario, il superamento del bicameralismo paritario e l'opzione del monocameralismo è presentato come un risparmio di spesa ormai complementare rispetto alla riduzione del numero dei parlamentari⁸⁹. Contestualmente si ribadisce la proposta di abolizione del CNEL per una diminuzione dei conti statali a causa del numero dei componenti di tale ente, giudicato spropositato ed ingiustificato nell'attuale sistema costituzionale⁹⁰.

In attesa di sviluppi quello che appare discutibile è l'assenza di una distinzione tra il piano della revisione costituzionale e quello del rispetto dell'equilibrio di bilancio, determinando una costante "contaminazione" delle dinamiche garantiste con quelle economiche. L'art. 81 Cost è un vincolo costituzionalmente rilevante ma questo non vuol dire che tale obbligo finanziario possa automaticamente essere inserito nel novero delle scelte relative al ricorso all'art. 138. Questa considerazione però esula dal contesto odierno perché è riscontrabile ancora nei tentativi citati un'automatica menzione della riduzione della spesa pubblica tra le motivazioni che possono giustificare un intento riformista, con una indiretta "permeabilità" delle garanzie costituzionali rispetto alle stime previsionali dei mercati finanziari. Tale aspetto è in un certo senso riconducibile anche alla incapacità dei partiti di sottrarsi al ruolo "servile rispetto ai poteri economici (...); anzi un sistema di partiti leggeri poco ideologici si da esser interscambiabili è molto funzionale"⁹¹ alle esigenze dei soggetti economici. Siffatto problema si declina attraverso la possibilità per le forze politiche di includere il contenimento della spesa pubblica in sede di revisione per mettere in atto processi di riforma rispettosi degli obiettivi economico- programmatici. Del resto nelle riforme e nei tentativi di modifica esaminati il risparmio della spesa pubblica risulta essere una motivazione recepita da componenti partitiche diverse ma che sono state comunque capaci di trasporla sul piano della revisione del testo fondamentale. In tal senso, in questa fase "post- partitica"⁹² ricorrere all'art. 138 Cost per dare un segnale di contenimento dei conti statali potrebbe divenire una "deviazione" difficilmente arginabile fino a quando perdura l'inabilità dei partiti stessi di "filtrare" la potenza delle ragioni economiche rispetto a quelle garantiste, traducendo tale passività in sede istituzionale. La pretesa di osservare le esigenze sottese all'aumento dello *spread* o alle stime di crescita del PIL tramite l'art. 138 Cost rischia di avviare un ricorso "affrettato" al processo di modifica, creando una frattura "dello statuto epistemologico del costituzionalismo

gazione nazionale e sociale, in L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo Settant'anni, a cura di M.DELLA MORTE - F.R DE MARTINO.- L. RONCHETTI, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 82 e ss.

⁸⁹Proposta di legge costituzionale n. 2664 presentata il 16 Settembre 2020, consultabile sul sito www.camera.it

⁹⁰Proposta di legge costituzionale n.2662 presentata il 15 Settembre 2020 consultabile sul sito www.camera.it

⁹¹L. GALLINO, *Il finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Passaggi Einaudi, 2011, p. 23 e ss.

⁹²Di recente si è interrogato se dopo l'interruzione del rapporto tra partiti e Costituzione "i partiti politici si siano trasformati in organismi che non consentono adeguatamente ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale" e dunque di rispettare la *ratio* degli istituti della Costituzione F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post- partitica, cit.*, p. 16 e ss.

democratico⁹³ la cui ricomposizione è messa a dura qualora si continuasse a procedere in tale direzione.

⁹³G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 95.