

JEFFERSON, MADISON E IL MOMENTO COSTITUZIONALE DELL'UNIONE. A PROPOSITO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE SULL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

L'equilibrio del bilancio tra costruzione federale dell'Unione e costituzionalismo.

Durante i dibattiti svoltosi all'epoca della Convenzione di Philadelphia T. Jefferson si chiedeva se un padre avesse il diritto naturale di seppellire i figli sotto una montagna di debiti e, in termini più strettamente politici, se una generazione potesse giustificare il fatto di contrarre ingenti debiti prevedendo di farli pagare alle generazioni successive. Se Jefferson rispondeva che i successori sono «per natura esenti dai debiti dei loro predecessori», J. Madison, all'opposto, riteneva che gli obblighi finanziari possono essere trasmessi da una generazione all'altra per il fatto che alcuni obiettivi nazionali fondamentali possono essere raggiunti solo sulla base di una divisione intertemporale del lavoro ¹.

Di questa disputa, che segna uno dei momenti genetici del costituzionalismo moderno, voglio evidenziare non tanto i termini della questione –generazione presente *versus* generazioni future- quanto il momento e il luogo in cui si svolge: la Convenzione di Philadelphia che, come tutti sappiamo, segna il passaggio dalla dimensione confederale a quella federale degli Stati Uniti d'America. Senza timore di esagerare può sostenersi che, per analizzare il significato della L.cost.1/2012, occorre tenere sullo sfondo quel momento costituente. Sarebbe infatti un errore giudicare la riforma inforcando le sole lenti del diritto costituzionale nazionale. Insieme alle riforme sostanzialmente 'gemelle' della Germania, della Spagna e della Francia (ancora *in itinere*), essa si inserisce in un complesso scenario globale di mutamenti economici scatenati dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007.

La riforma costituzionale opera su due livelli, unionale e nazionale. Con riguardo al primo, essa realizza una limitazione di sovranità in materia di bilancio a favore delle istituzioni dell'Unione, la cui ragione ultima può essere rinvenuta solo se si assume che la messa in sicurezza dei conti pubblici rappresenta una fase indispensabile e propedeutica alla dimensione federale dell'Unione ².

Nonostante la violenza della crisi economico-finanziaria non permetta ancora di formulare giudizi definitivi sugli assetti futuri dell'Unione europea, appare evidente però che una così intensa e coordinata limitazione alla propria sovranità dei principali Stati membri può trovare un orizzonte di senso solo nella prospettiva federale. In questa direzione particolarmente significativa appare la speculare riforma costituzionale tedesca del 2009, che, pur imponendo l' 'agenda' in materia di bilancio all'Unione e agli altri Stati, ha collegato intimamente il testo costituzionale tedesco al diritto dell'Unione ³. Sviluppando questo ragionamento, sembra

¹ Sul punto cfr. la bella ricostruzione storico-giuridica S. HOLMES, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, 176-7, 193.

² Al riguardo, pur rilevando gli aspetti critici, cfr. già G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 385 ss..

³ Alludo agli espressi rinvii della Legge fondamentale, inseriti dalla riforma costituzionale del 2009, a norme dei trattati (es.art.109.2, 109.5 della Legge fondamentale, da ora LF) o alla sostanziale trascrizione di norme unionali, come nel caso della tipizzazione delle situazioni eccezionali di emergenza che permettono il ricorso al credito (su ciò *infra*). La riforma costituzionale è contenuta nel *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* del 29 luglio 2009. Per un primo commento alla riforma tedesca, in linea con quanto sostenuto in queste pagine, sia consentito rinviare a R.BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?* in *Rivistaaic*, 3, 2011, 1 ss.; per un'impostazione simile, diretta cioè a mettere in stretto collegamento la riforma costituzionale con l'evoluzione dell'ordinamento unionale, cfr. F.FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quad.cost.*, 2011, 933-4; C.GORETTI, L.RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime*

chiaro che un fallimento del progetto di un'Unione europea più unita sul piano politico ed economico potrebbe rendere difficilmente sopportabili i vincoli derivanti dalla L.cost.1/2012 o comunque condurre a un loro sostanziale svuotamento.

Sul piano interno il significato centrale della riforma -al di là dei singoli aspetti, pur di estremo rilievo, cui in questa sede si proverà ad accennare- sta nell'autolimitazione che il legislatore costituzionale ha imposto ai futuri decisori politici nazionali (*scil.* Parlamento e Governo). Molti studiosi di varia estrazione disciplinare vedono in questa scelta costituzionale il congedo dal *Welfare State*. Più realisticamente (visto che un adattamento agli eccessi di crescita del *Welfare State* è in corso già da vari anni anche nell'ordinamento costituzionale italiano: cfr. art.117.2.m), Cost., introdotto dalla L.cost.3/2001) può osservarsi che la riforma rappresenta una risposta costituzionale ai problemi di crescita eccessiva dello Stato del benessere, che non potrà più contare su alcuni strumenti di politica economica (il ricorso al credito durante le fasi positive del ciclo).

Gli argomenti addotti per dimostrare che della riforma non v'era bisogno sia perché il vincolo al pareggio di bilancio sarebbe già insito in Costituzione ⁴ sia perché il contenuto della riforma era già iscritto nell'ordinamento dell'Unione ⁵ lasciano perplessi per un duplice ordine di motivi. Non solo perché lo stato dei conti pubblici dimostra una realtà differente ma soprattutto perché essi presuppongono l'idea che sia sempre sufficiente il rinvio all'art.11 Cost. per adeguarsi all'ordinamento unionale. In una materia così delicata come quella del bilancio, l'intervento del legislatore costituzionale va salutato favorevolmente, come una presa di coscienza dell'importanza dell'innovazione.

A prendere sul serio la riforma costituzionale, va anche aggiunto che il legislatore costituzionale ha immesso nel diritto costituzionale una nuova dimensione, quella intergenerazionale, di cui le future scelte di bilancio dovranno adeguatamente tener conto. Il divieto d'indebitamento, con tutti i limiti che pure la costituzione indica e con tutti i possibili adeguamenti alla c.d. *golden rule* (il ricorso al credito per sole spese di investimento), serve infatti a tutelare le generazioni future da un onere finanziario eccessivo.

Insomma, per quanto il dibattito intorno alla L.cost.1/2012 sia stato molto limitato, la riforma rappresenta un forte stimolo a ragionare sulle nuove forme del costituzionalismo inteso come progressiva e intensiva istituzionalizzazione di limiti al potere politico. La riforma costituzionale sollecita la tradizione del costituzionalismo sotto due aspetti. In primo luogo, perché l'autolimitazione non risponde solo a nuove esigenze provenienti dal contesto nazionale, bensì cerca di rispondere a stimoli che, come è ben noto, sono legati a una dimensione globale, transnazionale. In secondo luogo, perché la riforma costituzionale, nel tentare di rispondere a questi *input*, sottopone il potere politico nazionale a scelte compiute a livello sovranazionale in una materia, quella del bilancio statale, tradizionalmente riservata alla sovranità nazionale.

Una riforma di principi.

A differenza della speculare riforma costituzionale tedesca, che interviene sul testo costituzionale in maniera dettagliata e, in alcuni casi, attraverso la posizione di vere e proprie regole, la L.cost.1/2012 sceglie di modificare il testo costituzionale attraverso la posizione di principi, che necessiteranno di essere poi concretamente sviluppati dal legislatore ⁶.

riflessioni, www.econpubblica.unibocconi.it, Short Notes Series, 2/2011, 12; R.DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, 4/2012, 43.

⁴ In tal senso, ad esempio, A.PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in www.rivistaaic.it, 3/2011, 1; A.PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 4/2011, 7; I.CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in www.rivistaaic.it, 1/2012, 18; una diversa lettura in S.SILEONI, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in www.brunoleoni.it, 22.11.2011, 1-3.

⁵ In tal senso, ad esempio, CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio*, cit., 1. Su questi due punti cfr. le chiare parole di A.BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad.cost.*, 2012, 108.

⁶ Sul punto cfr. la distinzione di BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 108-9, tra regole di tipo congiunturale e strutturale in materia di bilancio.

Le due principali disposizioni –vale a dire l'equilibrio del bilancio previsto nel comma 1 e il divieto di ricorso all'indebitamento inserito nel comma 2 del nuovo art.81 Cost., tra loro strettamente collegate⁷- hanno infatti una intrinseca natura di principi (al di là dell'autoqualificazione contenuta nell'art.81.6 Cost.).

L'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio sembrerebbe infatti una regola precisa, ma diventa un principio nel momento in cui lo Stato, nel perseguimento dell'equilibrio, è autorizzato a tener conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico. In questo obbligo di 'tener conto', non ulteriormente delimitato, si aprono indubbi spazi di discrezionalità per il legislatore ordinario. Inoltre non vi è chi non veda come sia aperta la definizione di 'ciclo economico', in dipendenza anche dall'opzione di teoria economica prescelta (si pensi, ad esempio, alle differenze tra teorie esogene e teorie endogene del ciclo), e la conseguente qualificazione di una fase come avversa o favorevole.

Anche l'esclusione del ricorso all'indebitamento non può essere considerata una vera e propria regola (se non con riferimento alla fase positiva del ciclo), giacché la possibilità di derogarvi è legata al ricorrere di due ipotesi dai tratti molto aperti –l'art.81.2 Cost. consente il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali- la cui concreta configurazione è rimessa al legislatore ordinario (sottoposto alla maggioranza assoluta).

Il carattere molto generale della clausola italiana risalta nel confronto con la corrispondente previsione del legislatore costituzionale tedesco che all'art.109.3, par.2, LF, prevede le due ipotesi in cui è possibile discostarsi dal divieto del ricorso all'indebitamento: la prima riguarda gli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, la seconda è relativa al caso di calamità naturale ovvero a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la capacità finanziaria. Anche la disposizione tedesca non pone precisi limiti con riguardo alla definizione delle condizioni di normalità. E' invece più stringente in relazione alla definizione della seconda ipotesi in quanto pone tre criteri: la situazione di emergenza deve essere eccezionale, deve essere al di fuori del controllo dello Stato, deve compromettere gravemente la tenuta del bilancio⁸.

E' interessante notare che sia il legislatore costituzionale italiano che quello tedesco, nel prevedere la possibilità di ricorrere all'indebitamento per tener conto delle fasi del ciclo economico, non richiedono la deliberazione espressamente autorizzatrice delle Camere⁹. Ciò invece è espressamente richiesto da parte di entrambe le discipline nel caso degli eventi eccezionali, con una rilevante differenza: mentre l'art.115.2, parr.6-8, LF, specifica che il superamento dei limiti di ricorso al debito è consentito solo se deliberato a maggioranza dei membri del *Bundestag*, l'art.81.2 Cost. richiede invece l'adozione di un atto bicamerale non legislativo approvato a maggioranza assoluta.

Carattere di principio ha anche un'altra clausola contenuta nell'ultimo comma dell'art.81 Cost., la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni che, nelle sue diversi componenti (economica, patrimoniale e finanziaria), dovrà essere determinato ancora con la legge di cui all'art.81.6 Cost.¹⁰.

Attraverso il rinvio ad una legge approvata con maggioranza assoluta il legislatore costituzionale, seguendo l'esempio francese e spagnolo, ha rimesso al legislatore ordinario l'onere di specificazione dei principi.

⁷ Su questo collegamento molto chiaramente D.CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad.cost.*, 2012, 112. Legge, invece, in maniera sganciata i due commi F.BILANCIA, *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, in www.rivistaaic.it, 2/2012, 2.

⁸ In questo caso la disciplina costituzionale trascrive sostanzialmente la normativa europea. Il riferimento è all'art.2, par.1, al.1, Reg.1467/97, in materia di deficit pubblico, che utilizza esattamente questi criteri. Per un'approfondita analisi sul punto, cfr. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 370 ss.

⁹ Sembrano invece assoggettare entrambe le ipotesi alla deliberazione a maggioranza assoluta BILANCIA, *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, cit., 2 e BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 110.

¹⁰ E' in questa prevalente natura di norme di principio che va cercata la spiegazione dell'apparente discrasia tra il titolo della legge, che reca 'Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale' e l'art.81.1 Cost., che ragiona di equilibrio piuttosto che di pareggio. Come è stato già osservato (R.DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in www.federalismi.it, 10/2012, 1), è evidente l'intento, fatto proprio dall'art.81.1 Cost., di fissare un principio di gestione della politica di bilancio, non una regola contabile. Sulla rilevanza della nozione di sostenibilità del debito pubblico cfr. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 113.

L'art.5 L.cost.1/2012 si limita a elencare, per lo più, gli oggetti sui quali deve intervenire il legislatore ordinario, senza però indicare principi in grado di orientare il legislatore.

Non pare che alla legge di cui all'art.81.6 Cost. possa assegnarsi carattere di legge organica¹¹. In primo luogo, manca un'espressa qualificazione della fonte in questione come legge organica, a differenza di quanto accade, ad esempio, nella costituzione francese e spagnola. L'(auto)qualificazione, in questo caso, svolge un importante ruolo gerarchizzante nell'ambito del sistema delle fonti poiché serve ad escludere che altre leggi non organiche possano intervenire sulla materia. In secondo luogo, la L.cost.1/2012 non separa adeguatamente i contenuti della legge di cui all'art.81.6 Cost., sostanzialmente mettendo sullo stesso piano i contenuti dell'art.81.6 Cost., quelli dell'art.5.1 e, infine, quelli dell'art.5.2 della legge costituzionale. Sarà quindi molto difficile, se non impossibile, che tali ambiti materiali possano essere regolati *uno actu*. Alle fine, dunque, l'unico elemento differenziale tra la legge in esame e altre leggi è costituito dalla necessità dell'approvazione a maggioranza assoluta. Non si può quindi escludere che anche un articolo o parti di leggi ordinarie, approvate *in parte qua* espressamente a maggioranza assoluta, possano essere considerate conformi all'art.81.6 Cost. ed intervenire nelle materie indicate nelle tre disposizioni (art.81.6 Cost., art.5.1-2 L.Cost.1/2012)¹².

Equilibrio del bilancio e trasferimento di sovranità (parlamentare).

Questa sintetica presentazione dei principali contenuti della legge costituzionale non mira a sminuirne la portata vincolante. Il principio dell'equilibrio del bilancio è oramai sancito in Costituzione e ciò, pur con le caratteristiche appena richiamate, rappresenta un vincolo per il futuro legislatore.

La sottolineatura del fondamentale carattere di principio delle nuove norme costituzionali serve ad evidenziare un tratto peculiare della riforma costituzionale, collegato alla sua dimensione unionale. In effetti la natura di norme di principio, l'espresso rinvio al legislatore per la loro attuazione, l'ordinamento dell'Unione europea assunto come parametro di conformità, sono tutte caratteristiche della riforma che lasciano aperta la fase della concreta attuazione all'intervento di più livelli ordinamentali. Come è avvenuto anche nel caso della speculare riforma costituzionale tedesca, la legge costituzionale costruisce un complesso rapporto tra legislatore costituzionale, legislatore ordinario e istituzioni unionali, in cui i principi della legislazione sul bilancio saranno forniti dall'ordinamento dell'Unione europea (inteso come trattati e fonti ad essi subordinate). Al legislatore italiano spetterà soprattutto di adeguare i singoli atti in materia di contabilità alla normativa unionale.

A tal fine sono rilevanti i due rinvii, contenuti rispettivamente negli artt.2 e 4 L.cost.1/2012 (in modifica, rispettivamente, degli artt.97 e 119 Cost.), all'ordinamento dell'Unione europea come parametro di riferimento per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Riferito, il primo, al complesso delle pubbliche amministrazioni e il secondo agli enti autonomi territoriali, essi danno vita a un sostanziale passaggio di consegna della sovranità parlamentare in materia di bilancio. I reali vincoli -quelli che non potranno essere superati- non saranno più autovincoli giacché il legislatore italiano li riceverà dall'Unione europea. E' quanto accade, di fatto, già da tempo; ora la legge sanziona definitivamente questo ulteriore trasferimento di sovranità con la forza della legge costituzionale.

Solo se sommati insieme, il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e il sostanziale trasferimento di sovranità, restituiscono la cifra effettiva della revisione costituzionale. Nelle analisi giuridiche apparse subito dopo l'approvazione della L.cost.1/2012 questo intreccio non è stato tenuto presente da tutti gli osservatori

¹¹ Anche l'ipotesi di considerare l'art.5 L.Cost.1/2012 come una delega legislativa (DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 3) appare come una suggestione piuttosto che una concreta ipotesi interpretativa.

¹² In senso parzialmente differente DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 47, secondo cui non sarebbe richiesta la maggioranza assoluta per modificare in futuro singoli articoli della legge approvata ai sensi dell'art.81.6 Cost.

¹³. Ci si è soprattutto preoccupati di valutare la riforma sotto il profilo della sua compatibilità con i principi dello Stato sociale ovvero della sua non necessarietà per il conseguimento del rientro del debito pubblico. Si tratta di punti di vista assolutamente corretti ma parziali.

In ragione di questi espressi rinvii all'ordinamento unionale, la riforma costituzionale in esame, come le omologhe riforme costituzionali intervenute in Germania, Spagna e Francia (ancora in corso), esige di essere collocata su uno scenario più ampio, che è quello della creazione dei presupposti ancora mancanti per la creazione di un governo europeo dell'economia. E' difficile negare che la L.cost.1/2012 incide fortemente sul modo di intendere la sovranità statale in materia di bilancio, che da ora non risiede più completamente nell'organo parlamentare. La riforma obbliga però a spostare e adeguare i principi del costituzionalismo all'interno di una dimensione diversa -quella di un costituzionalismo europeo- in cui i limiti al legislatore derivano, con il consenso del legislatore costituzionale, direttamente dall'Unione.

Ed è proprio il legislatore costituzionale a mettere a disposizione due strumenti concreti, che contribuiscono a rendere compatibile questa evoluzione con i principi della sovranità popolare. Con il primo ha stabilito l'aggravamento formale di quella legislazione di contabilità (art.81.6 Cost.), che deve assicurare la coerenza con l'ordinamento unionale. Il trasferimento di sovranità non implica quindi rinuncia alla partecipazione della definizione degli obiettivi comuni che l'Unione si propone. A tal fine l'approvazione a maggioranza assoluta della normativa fondamentale in materia di bilancio cerca di sottrarre questa materia alla logica meramente maggioritaria, rafforzando la posizione del Parlamento e dell'opposizione in esso presente.

L'altro strumento è l'ampliamento della funzione di controllo del Parlamento sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni (art.5.4. L.cost.1/2012). La statuizione, che ha suscitato qualche malumore da parte della Corte dei conti, acquista un particolare significato se le Camere, attraverso opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, riusciranno a interpretare questa funzione di controllo come uno strumento non secondario per inserirsi nel circuito di determinazione e di verifica della politica unionale. Si tratta di uno strumento che potrebbe rafforzare ulteriormente la posizione del Parlamento nella dimensione unionale e che va accostato agli strumenti di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà previsti dal trattato di Lisbona a favore dei parlamenti nazionali.

Equilibrio del bilancio e principio democratico.

Dal punto di vista del suo impatto sull'assetto costituzionale la riforma introduce un vincolo sui legislatori futuri. Chi scrive non ha le competenze per spiegare le implicazioni definibili, in senso ampio, di politica economica. E' invece possibile provare a valutare la compatibilità della riforma con i principi costituzionali che sono toccati, in qualche maniera, da essa. Come detto, la novella costituzionale, restringendo i margini di manovra del parlamento e, più ampiamente, dello Stato in materia di bilancio, incide indirettamente sul principio democratico, per come accolto, in particolare, dall'art.1 della nostra Costituzione.

I termini del rapporto sono ben intuibili. Con il ricorso al credito, da un lato, si ipotizza, restringendolo, il margine di manovra del decisore pubblico futuro, dall'altro si amplia il margine di manovra del decisore attuale, allo stesso tempo dissolvendo la responsabilità politica per il carico finanziario della scelta ¹⁴. Invertendo l'angolo visuale, può obiettarsi che le decisioni politiche tendono ad estendere i propri effetti oltre il periodo di permanenza in carica dell'organo decidente. Le democrazie costituzionali, anzi, accettano e presuppongono questa proiezione nel futuro della decisione pubblica. Tuttavia, quando la scelta del decisore assume i tratti dell'irreversibilità oppure produce effetti gravosi e/o limitanti sui legittimi decisori del futuro e,

¹³ Ma v. N.LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25.10.2011, 4 e gli Autori citati alla nota 3.

¹⁴ LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit., 3.

quindi, sulle generazioni future, il rapporto del decisore attuale col principio democratico assume una dimensione anche intertemporale e intergenerazionale che non deve essere pretermessa o ignorata¹⁵.

Da questo punto di vista la riforma costituzionale rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma perché il limite all'indebitamento, oltre che a rappresentare una spinta alla costruzione federale dell'Unione europea e a garantire la necessaria stabilità finanziaria, serve a tutelare anche le generazioni future da un onere che, in alcuni casi, può divenire gravosissimo¹⁶. L'assunzione costituzionale della dimensione intergenerazionale rappresenta, a parere di chi scrive, un elemento di grande interesse nella costruzione di un costituzionalismo adeguato alle sfide contemporanee della complessità.

In altra sede ho provato a mostrare come, scontata la naturale propensione di ogni costituzione a durare nel tempo (Otto Kirchheimer scriveva della superba pretesa della durata di ogni costituzione)¹⁷, il costituzionalismo moderno abbia considerato la dimensione del futuro come dimensione di libertà delle generazioni a venire nei confronti di quelle passate, non (anche) come dimensione temporale che impone responsabilità già nel presente. Rappresentativo di questa impostazione è il notissimo art.28 della costituzione rivoluzionaria francese del 1793 secondo cui «*un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*». E' questo un altro momento genetico del costituzionalismo, che condiziona negativamente, per circa due secoli, il problema della responsabilità intergenerazionale, impostato sempre nei termini degli spazi o dei margini che la generazione presente o futura ha nei confronti di quella precedente che ha elaborato il testo costituzionale, lasciando del tutto assente dall'orizzonte del costituzionalismo, almeno fino ai tempi recenti, l'altra dimensione del problema intergenerazionale, quella dei vincoli o dei limiti giuridici che la generazione costituente si dà a favore delle generazioni future¹⁸.

Pur legata alla contingenza dell'attuale crisi economico-finanziaria e alle dinamiche unionali, la riforma in esame tenta di dare una risposta a uno specifico aspetto della responsabilità intergenerazionale, sintetizzabile nella pretesa delle generazioni future a non ricevere un debito pubblico eccessivo. In proposito va registrata l'introduzione in costituzione di un concetto non ancora espressamente presente, quello di sostenibilità del debito pubblico, che contribuisce a rafforzare l'obbligo di una valutazione intertemporale del debito.

Mi pare quindi di poter dire che, da questo punto di vista, la riforma è non solo pienamente compatibile con il principio democratico ma ne rappresenta un significativo arricchimento.

Equilibrio del bilancio e Stato sociale.

Rispetto alle riforme 'gemelle' degli altri Stati dell'Unione, la riforma italiana appare, *prima facie*, più rigida delle altre riforme 'gemelle'¹⁹.

Le riforme costituzionali francese (ancora in corso) e spagnola danno l'idea di una maggiore flessibilità in quanto la novella costituzionale, in entrambi i casi, è piuttosto laconica dal punto di vista dei contenuti, limitandosi a operare un rinvio a favore del legislatore organico (Spagna) e 'quasi' organico (Francia). La norma tedesca pone invece una regola precisa ma più favorevole alla Federazione: non si può ricorrere all'indebitamento se non nella misura dello 0,35 % del Pil. Nel superare la precedente *golden rule* costituzionale, che, come è noto, era presente nel testo costituzionale, la nuova previsione non lega più il

¹⁵ Il principio di equità intergenerazionale è definito "sacrosanto" anche da coloro che sono stati molto critici nei confronti di alcune versioni della riforma in esame durante la fase di approvazione: cfr. 'Si è passata la misura. Lettera appello di un gruppo di professori universitari', in www.partitodemocratico.it, 20.9.2011.

¹⁶ Sul punto cfr. GORETTI, RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 3 e 14; LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit., 6-7.

¹⁷ O.KIRCHHEIMER, *Das Problem der Verfassung* [1929], trad.it. *Il problema della Costituzione*, in Id., *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, De Donato, 1982, 33.

¹⁸ Su questi aspetti sia consentito rinviare a R.BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Angeli, 2008, 118 ss.

¹⁹ In tal senso BILANCIA, *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, cit., 3.

ricorso all'indebitamento a spese di investimento. Insomma quello 0,35 %, per quanto possa essere considerato un margine ristretto, è pur sempre uno spazio di libertà per la politica annuale di bilancio della Federazione.

E tuttavia non pare che la Costituzione escluda il ricorso al credito in maniera rigida. Molti studiosi lamentano, come si è già accennato, che la legge in esame potrà rappresentare un ostacolo formale all'attuazione di un certo tipo di politiche economiche. Sarebbe sbagliato non riconoscere questo effetto e quindi la potenziale incidenza della riforma sui confini attuali della forma di Stato sociale²⁰. Conviene tuttavia ricordare nuovamente che l'art.81.2 Cost. consente espressamente -a parere di chi scrive, senza necessità di previa deliberazione a maggioranza assoluta delle due Camere- di ricorrere all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico. L'art.5.1.d), L.cost.1/2012, conferma questa interpretazione, facendo rientrare le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali tra gli eventi eccezionali, al verificarsi dei quali è possibile ricorrere al credito «non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico». Come si è detto sopra, la considerazione degli effetti del ciclo economico apre uno spazio di discrezionalità –ovviamente nei limiti consentiti dall'ordinamento dell'Unione europea- per il legislatore italiano di ricorrere allo strumento del credito.

Riesce quindi difficile stabilire un'equazione tra introduzione dell'equilibrio di bilancio in costituzione e riduzione dello Stato sociale. Appare vieppiù difficile sostenere che la riforma, di per sé, implichi un restringimento del vincolo di bilancio rispetto a quanto previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione europea²¹. Non pare possibile, in altri termini, porre in antitesi la riforma in esame con un'accezione sostanziale del principio democratico²².

Equilibrio del bilancio ed enti territoriali.

Rimanendo in tema di autonomie territoriali, la riforma tocca anche il titolo V della parte seconda della Costituzione, per un verso trasferendo nella legislazione esclusiva dello Stato la materia 'armonizzazione dei bilanci pubblici' (art.3) e adeguando l'art.119 Cost. al principio dell'equilibrio del bilancio (art.4) e per l'altro affidando alla legge di cui all'art.81.6 Cost. la disciplina di alcune rilevanti questioni.

Con riferimento agli enti territoriali, il principio chiaramente affermato dalla legge costituzionale nella parte in cui modifica il primo comma dell'art.119 è il concorso delle Regioni e degli altri enti territoriali nel rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea.

In maniera speculare a quanto previsto per i *Länder* tedeschi, anche agli enti territoriali italiani non si applicano le due ipotesi di deroga riferite dall'art.81.2 Cost. esclusivamente allo Stato; la rigidità di questa previsione spiega l'ipotesi di deroga contenuta nell'art.5.1.g), L.cost.1/2012. Essa prevede infatti che, non solo in presenza di eventi eccezionali, ma anche nelle fasi avverse del ciclo economico, lo Stato, anche in deroga all'art.119 Cost., 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. Non si può dunque escludere che, sulla base del principio sancito dal nuovo art.81.2 Cost. secondo cui il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, il legislatore di attuazione dell'art.5.1.g), L.cost.1/2012, possa prevedere il ricorso all'indebitamento al fine di garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Non del tutto scontata è la permanenza della formalizzazione costituzionale della c.d. *golden rule* per gli enti territoriali, anche se modificata attraverso la previsione della definizione di piani di ammortamento e di meccanismi di compensazione, che consente di sviluppare la capacità di spesa per investimento degli enti

²⁰ In tal senso G.AZZARITI, *La 'regola d'oro' indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012; BILANCIA, *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, cit., 3; CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio*, cit., 17.

²¹ In questo senso, invece, ad esempio BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 3.

²² In tal senso cfr. anche LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit., 4.

territoriali che ne hanno necessità, pur rimanendo fermo il vincolo di bilancio per la Regione, complessivamente inteso, già sperimentato per le autonomie territoriali a legislazione vigente²³.

Proprio in questo frammento, la nuova formulazione dell'art.119.6 Cost. ad opera dell'art.4 L.cost.1/2012 è degna di particolare attenzione. Stabilendo che l'indebitamento per spese d'investimento è possibile a condizione che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio», la disposizione lascerebbe intuire un ruolo di coordinamento della Regione nelle politiche di bilancio territoriali, che potrebbe fornire alle Regioni italiane un utile strumento per sciogliere l'eterno irrisolto nodo di Gordio tra regionalismo e municipalismo²⁴.

Si tenga inoltre conto che, a ben guardare, gli artt.5, 114 e 119 Cost. non sarebbero stati d'ostacolo, per il legislatore costituzionale, all'eliminazione della *golden rule*; anzi, tale abrogazione avrebbe lasciato chiaramente intendere il divieto di ricorrere all'indebitamento anche per le sole spese d'investimento. Da questo punto di vista la speculare riforma tedesca, che impedisce ai *Länder* tedeschi ogni tipo di ricorso all'indebitamento (art.109.3 LF), può rappresentare un'utile pietra di paragone. Va anche aggiunto che la permanenza in vita della disposizione rappresenterà un elemento di valutazione importante per il legislatore di attuazione dell'art.81.6 Cost. giacché la previsione della *golden rule*, all'interno di una disposizione che si riferisce esclusivamente agli enti territoriali, non potrà non esercitare un'influenza interpretativa nella disciplina delle regole sul bilancio statale.

Un secondo rilevante aspetto è la mancata differenziazione delle autonomie speciali rispetto alla disciplina della *golden rule* e al concorso alla sostenibilità del debito. E' certo vero che l'art.5.2.b) e c), L.cost.1/2012, rimette al legislatore di attuazione la concreta determinazione delle modalità del ricorso all'indebitamento e del concorso alla sostenibilità del debito, ma è altrettanto vero che i due principi non potranno essere derogati in nome della 'specialità'. L'attuazione di queste previsioni sulle autonomie speciali andrà attentamente coordinata con l'attuazione della L.42/2009 sul federalismo fiscale²⁵.

La fase dei controlli.

L'aspetto più carente della L.cost.1/2012 riguarda la predisposizione dei controlli previsti per il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio. Sostanzialmente tale funzione pare rimessa alle Camere e agli eventuali rimedi previsti dal diritto unionale. La previsione contenuta nella lett.f) dell'art.5.1 L.cost.1/2012, che fa obbligo al legislatore di istituire presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, un organismo indipendente non pare in grado di rappresentare un serio deterrente a eventuali sforamenti sia per i limitati poteri attribuiti all'organismo in questione (che ha compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, non anche poteri sanzionatori) sia per la collocazione dell'organismo che, chiamato a controllare le Camere, è incardinato presso di queste²⁶.

Va inoltre osservato che non è chiaro se l'organismo in questione sia chiamato a valutare l'osservanza delle regole di bilancio da parte delle Regioni, che godono di un'autonomia costituzionalmente garantita, anche e soprattutto nei confronti dei controlli dello Stato o di altri organi esterni all'ordinamento regionale. Se, come è accaduto per l'autonomia finanziaria che viene limitata per effetto delle modifiche apportate all'art.119.1 Cost., la legge costituzionale avesse disposto l'estensione del controllo anche nei confronti delle Regioni, difficilmente sarebbe stato possibile sollevare obiezioni. In assenza di tale espressa previsione, invece,

²³ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Patto di stabilità interno e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Roma 28 novembre 2011, Relazione al Seminario promosso dall'Ifel "Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali", Atti in corso di pubblicazione a cura di G. Ferrari.

²⁴ Sul punto sia consentito rinviare a R.BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V.Atripaldi, R.Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001, 21-34.

²⁵ GORETTI, RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 10.

²⁶ In proposito cfr. le proposte di A. PACE dirette a conferire un potere di controllo sul rispetto del principio del pareggio alla Corte dei conti in *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, cit., 2-3.

appare dubbio che l'organismo in esame possa porre sotto osservazione i bilanci regionali per effetto di un'autorizzazione contenuta nella legge di attuazione di cui all'art.81.6 Cost.

A riprova della fondatezza delle perplessità appena formulate soccorre ancora il confronto con la riforma tedesca. La costituzione, all'art.109a LF, prevede infatti che, per evitare emergenze di bilancio, con legge che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, si possano adottare disposizioni concernenti il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune. Sulla base di questa previsione costituzionale è stata approvata una legge che ha istituito tale organismo, definito Comitato di stabilità.

La previsione è di notevole rilievo se collocata nella logica del principio federale che governa la Legge fondamentale tedesca. Una delle principali applicazioni di tale principio è infatti l'art.109.1 LF, che sancisce l'autonomia e la separazione dei bilanci della Federazione e di quelli dei *Länder*. Risulta quindi chiaro che la nuova disposizione rappresenta una deroga al principio, giustificata dalla necessità di un nuovo organismo cooperativo per superare le emergenze di bilancio ²⁷.

Conclusione.

La riforma realizzata con la L.cost.1/2012 dovrà essere giudicata anche in base alla sua effettiva applicazione. Non a caso, la complessità della materia e delle implicazioni sociali, economiche e giuridiche implicate dall'innovazione ha imposto agli Stati che finora hanno operato con legge costituzionale di posticipare nel tempo l'efficacia delle rispettive riforme, dando così vita a norme costituzionali vigenti ma non ancora efficaci ²⁸.

L'intreccio tra dimensione intergenerazionale e intragenerazionale, il legame tra diritto costituzionale europeo e diritti costituzionali interni, le difficoltà derivanti dal compimento del passo definitivo e indispensabile verso un'Unione europea di natura federale costituiscono la trama di cui è composta la L.cost.1/2012. Al di là delle idee che si hanno sul merito della scelta costituzionale, essa rappresenta una sfida per chi si occupa di diritto costituzionale e delle nuove frontiere del costituzionalismo.

²⁷ Più in generale sulle differenze tra Italia e Germania in materia di condivisione delle valutazioni tecnico-finanziarie cfr. GORETTI, RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 7.

²⁸ Così è nel caso d'Italia e Germania per effetto, rispettivamente, degli artt. 6.1 L.cost.1/2012 e 143d LF, avendo Spagna e Francia rinviato sostanzialmente a successive leggi il dettaglio della disciplina costituzionale. Sul punto BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 109. Per una lettura critica di questa posticipazione dell'efficacia cfr. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, cit., 1.