



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

LE DEFINIZIONI NEL DIRITTO

*Atti delle giornate di studio
30-31 ottobre 2015*

a cura di

FULVIO CORTESE

MARTA TOMASI

2016



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

26

2016

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2016*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-704-4
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS -
Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons
Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-9391-024-8).*

Dicembre 2016

LE DEFINIZIONI NEL DIRITTO

*Atti delle giornate di studio
30-31 ottobre 2015*

a cura di
*Fulvio Cortese
Marta Tomasi*

Università degli Studi di Trento 2016

“How mysteriously everything eludes definition...”

(S. Alexievich, *The Story of the Man Who Flew Like a Bird*)

INDICE

Pag.

SEZIONE I INTRODUZIONE

Marta Tomasi	
<i>Premessa. Il gioco delle definizioni</i>	3
Diego Quaglioni	
<i>Il diritto e le definizioni</i>	13

SEZIONE II TEMPO E DEFINIZIONI

Giovanni Zaniol	
<i>«Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio»</i>	23
Daria Sartori	
<i>Definizioni autonome e interpretazione evolutiva/effettiva nel sistema CEDU</i>	47
Alvise Schiavon	
<i>La definizione giuridica tra topica e topologia</i>	71

SEZIONE III (IN)DEFINIZIONI

Francesco Campodonico	
<i>“Necessità”, “stato di necessità” e “crisi economica”: l’indefinitezza come pratica di governo</i>	93
Antonella Mirabile	
<i>L’indefinito come giustizia del caso singolo</i>	117
Rossana Ducato	
<i>La crisi della definizione di dato personale nell’era del web 3.0</i>	143

	Pag.
Ilaria Campagna	
<i>Autoria e complicità: un problema di de-finizione</i>	179
Sergio Bonini	
<i>Felici insicurezze circa le definizioni legislative</i>	203

SEZIONE IV

DEFINIZIONI GIURIDICHE E CONCETTI TECNICO-SCIENTIFICI

Chiara Bergonzini	
<i>Le scatole cinesi: il “pareggio di bilancio” tra definizioni economiche, Costituzione italiana e regole europee</i>	225
Marco Rizzuti	
<i>Il problema di definire la vita nascente</i>	247
Maurizio Di Masi	
<i>Definire la morte: tra diritto e biopolitica</i>	267
Flavio Guella	
<i>L'utilizzo di definizioni “tecnico-scientifiche” nel diritto</i>	293

SEZIONE V

SPAZIO E DEFINIZIONI

Alessia-Ottavia Cozzi	
<i>Con-fusioni: la definizione di «principio» nelle disposizioni finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra schemi concettuali propri dell'ordinamento UE e prassi costituzionali nazionali</i>	309
Lucia Busatta	
<i>L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale</i>	335
Simone Penasa	
<i>Spazio normativo e definizioni. Per una concezione “tridimensionale” delle definizioni normative</i>	365

INDICE

Pag.

SEZIONE VI
CONCLUSIONI

Fulvio Cortese <i>Conclusioni</i>	379
Notizie sugli Autori	387

LE SCATOLE CINESI: IL “PAREGGIO DI BILANCIO” TRA DEFINIZIONI ECONOMICHE, COSTITUZIONE ITALIANA E REGOLE EUROPEE

Chiara Bergonzini

*Quello che chiedo è la consapevolezza.
Consapevolezza circa la convenienza di mantenere
certi termini come valvola di sfogo alla rigidità,
malgrado il rischio di trasferire una parte
del potere politico agli operatori.
Consapevolezza che in molti altri casi è possibile fornire
una definizione (certe volte parziale, incompleta)
che serva a ridurre l'ambito di incertezza*

A.A. Martino¹

SOMMARIO: 1. Introduzione: la delimitazione del campo di indagine. 2. I principi costituzionali: “pareggio” o “equilibrio” di bilancio? 3. (segue) Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico. 4. (segue) Il rinvio all’ordinamento dell’Unione europea. 5. La legge n. 243 del 2012: la trasformazione di variabili economiche programmatiche in regole giuridiche. 6. La fase redazionale: i lavori parlamentari sulla riforma. 7. Conclusioni.

1. Introduzione: la delimitazione del campo di indagine

Con la riforma costituzionale del 2012² è stata innestata nell’ordinamento italiano, al vertice del sistema delle fonti, una serie di nozioni di natura squisitamente economica: «pareggio» (nel titolo) o «equilibrio» (nel testo) di bilancio, «ciclo economico», «indebitamento», «sostenibilità del debito» compaiono direttamente nelle disposizioni costituzionali (artt. 81 e 97); mentre la legge rinforzata gioca sul rinvio mobile all’or-

¹ A.A. MARTINO, *Le definizioni legislative*, Torino, 1975, 107.

² Legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 e legge (rinforzata) di attuazione 24 dicembre 2012, n. 243, in www.normattiva.it.

dinamento UE al fine di individuare addirittura, nella maggior parte dei casi, l'oggetto della propria disciplina.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, è agevole quindi osservare che il legislatore italiano, costituzionale e ordinario, ha mutuato senza filtri né riformulazioni definizioni di altre discipline, di area *lato sensu* economica, che vanno dalla macroeconomia (ad es. il ciclo economico) alla contabilità in senso stretto (ad es. l'indebitamento netto). Con il risultato di scaricare sull'attività interpretativa, e sulla Corte costituzionale *in primis*, il non semplice compito di integrare nell'ordinamento giuridico nozioni (almeno parzialmente) estranee alla sua tradizione.

Nelle pagine che seguono mi propongo innanzitutto di riordinare ed esplicitare i riferimenti indiretti contenuti negli enunciati normativi, verificando se le nozioni economiche siano utilizzabili in senso tecnico, e, soprattutto, con quali limiti; in secondo luogo, guardando alla fase genetica, di chiarire le modalità con cui i decisori politici italiani hanno affrontato una vicenda tanto complessa quanto cruciale per l'ordinamento democratico; da ultimo, di offrire alla riflessione interdisciplinare dei giuristi e degli economisti un'ipotesi interpretativa e operativa delle nuove disposizioni, con particolare riferimento ai suoi cardini, cioè l'equilibrio di bilancio e il divieto di indebitamento.

La vastità del tema rende poi indispensabili alcune avvertenze preliminari, innanzitutto riguardo l'oggetto di indagine. La revisione costituzionale registra infatti, com'è noto, la risalente evidenza per cui la gestione del bilancio non dipende più solo dallo Stato centrale. Per questo essa ha coinvolto, oltre alla disposizione sul complesso delle pubbliche amministrazioni (art. 97, di cui si darà *infra*), anche quelle relative all'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.) e al riparto di competenze legislative Stato/Regioni (art. 117 Cost.). Le ricadute sugli enti decentrati rappresentano uno degli aspetti tecnicamente più delicati della nuova disciplina, data la stretta connessione con almeno due temi di primario rilievo e di complessità assimilabile: da un lato, l'attuazione del c.d. federalismo (impostato con la l. n. 42 del 2009); dall'altro lato, il problema, al contempo teorico ed estremamente concreto, della garanzia dei diritti fondamentali la cui tutela effettiva è affidata agli enti territoriali, a partire dalle Regioni. Già da tali minime

considerazioni emerge l'impossibilità di affrontare l'argomento in questa sede³: il campo di indagine deve essere quindi limitato alle disposizioni relative al complesso delle p.a. e al bilancio dello Stato, che del resto contengono i principi cardine della nuova disciplina.

La seconda precisazione riguarda la prospettiva dalla quale prenderò in esame il quadro normativo europeo ed in particolare i vincoli numerici, che di recente sono divenuti oggetto di numerose critiche. Pur condividendo la necessità di una revisione critica non solo dei parametri, ma delle stesse dottrine che hanno orientato la reazione internazionale alla crisi economica⁴, anch'essi saranno esclusi dalle riflessioni che seguono. In sostanza, quindi, i vincoli europei saranno presi in considerazione “allo stato dell'arte”, in quanto oggetto di rinvio da parte della normativa interna, senza che ciò implichi un'acritica adesione né – tantomeno – un giudizio favorevole sui fondamenti teorici.

All'interno dei confini appena delineati, il problema delle definizioni si colloca nei primi due commi dell'art. 81 Cost.:

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali

e nel primo comma dell'art. 97 Cost.:

³ Sul tema rinvio a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, 2014 e in edizione digitale nell'archivio *Open Access Unitn-eprints Research*, www.eprints.biblio.unitn.it.

⁴ Cfr. ad es. P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, 46 ss.; L. LANDI, «Pareggio di bilancio» oppure «equilibrio di bilancio» nella Costituzione italiana? Il riferimento all'ordinamento europeo, in *Il Filangieri - Quaderno 2014, Unione europea e principi democratici*, 2015, 152. Per una riflessione critica incentrata sulle nozioni di «stabilità» e «sostenibilità» dalla prospettiva giuridica, v. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015.

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Se si analizza il testo tentando di enuclearne i principi costituzionali, si possono intanto formulare alcune osservazioni.

2. I principi costituzionali: “pareggio” o “equilibrio” di bilancio?

La prima osservazione consente di sgombrare il campo da un equivoco tutt'ora ricorrente nel dibattito pubblico: il principio del “pareggio” di bilancio, pur presente nel titolo della legge costituzionale⁵, in realtà non compare *mai* nel testo e viene sostituito da quello dell'«equilibrio tra le entrate e le spese» (con le specificazioni che si vedranno tra poco).

La differenza è cruciale, perché il *mero pareggio* (spese interamente coperte dalle entrate fiscali) rappresenta una «ottusa regola contabile»⁶, che, oltre a non essere mai stata indicata tra gli obiettivi europei nemmeno nelle più ardite dichiarazioni al culmine della crisi⁷, dal punto di vista tecnico avrebbe impedito *qualsiasi* forma di indebitamento, escludendo ogni ipotesi di deroga. Al contrario, il nuovo secondo comma

⁵ *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

⁶ E. NUZZO, *Audizione* nel corso dell'indagine conoscitiva svolta all'inizio dell'iter parlamentare della riforma presso la Camera dei deputati (Commissioni I e V riunite) il 17/10/2011, 18 res. sten. Il giudizio di assoluta inadeguatezza di una regola di mero pareggio per la gestione dei bilanci pubblici è del resto unanime nella dottrina economica e giuridica.

⁷ Quantomeno in modo esplicito: secondo un'autorevole lettura, fermo restando che «parlare di pareggio senza alcuna precisazione signific[a] ben poco», «resta il fatto che una intitolazione del genere è fortemente evocativa dell'opzione a favore di una certa politica di finanza pubblica in luogo di altre, in particolare, di una politica di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento della spesa»: A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali VII*, 2012, 178. Concorda sul punto G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova Costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, 2, 554. Sulle «forze centrifughe e forze centripete nella crisi dell'idea europea» v. P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., spec. 46.

dell'art. 81 Cost. consente il ricorso all'emissione di debito⁸ in due ipotesi: per «considerare gli effetti del ciclo economico» (e in questo caso la deroga al divieto di indebitamento subentra in maniera automatica, in presenza di congiunture sfavorevoli)⁹, oppure al verificarsi di «eventi eccezionali» (in questo caso però previa autorizzazione da parte delle Camere, a maggioranza assoluta)¹⁰.

L'incongruenza tra il titolo e il testo è quindi innegabile, e non è certamente frutto di una svista in sede redazionale¹¹. Una spiegazione plausibile della sua permanenza anche nella versione definitiva della legge si può rivenire nell'intento del Governo italiano di giovarsi del c.d. “effetto annuncio” nei confronti dei partner europei e degli investitori internazionali, per recuperare credibilità in un momento di estrema debolezza sui mercati finanziari. In questa prospettiva, la legge costituzionale in esame si collocherebbe, peraltro, nell'ambito di un fenomeno

⁸ L'interpretazione del divieto di indebitamento è questione tutt'altro che semplice e la genericità del riferimento è stata subito segnalata in dottrina. Per un'accurata esposizione delle possibilità interpretative dell'espressione “ricorso all'indebitamento” v. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3, 2490-2491.

⁹ Merita sottolineare che in questo caso la deviazione dalla regola è sostanzialmente reinserita nella gestione ordinaria, perché l'entità dell'indebitamento consentito «viene decisa nella fase di programmazione di medio periodo della politica fiscale, ambito nel quale – sulla base della posizione ciclica dell'economia – vengono fissati i saldi obiettivo per il periodo di riferimento»: SENATO - SERVIZIO DEL BILANCIO, *Dossier n. 55. Elementi di documentazione A.S. 3047 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*, 2011, 2. Sul punto cfr. L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 28/10/2013, 14.

¹⁰ La definizione degli «eventi eccezionali» è all'art. 6 della l. n. 243 del 2012, che impone la contestuale presentazione da parte del Governo (e quindi approvazione da parte delle Camere) di un piano di rientro.

¹¹ La contraddizione era ben nota durante i lavori preparatori, ed ha rappresentato addirittura una delle motivazioni del voto contrario, da parte di un gruppo di opposizione (la Lega), in sede di approvazione finale della legge: cfr. Senato, Assemblea, res. sten. sed. 17/04/2012 pom. (Vaccari). Sulle modalità di approvazione sia della legge costituzionale sia della legge di attuazione v. *infra*, par. 5.

ben radicato nel nostro ordinamento: quello dei titoli «ad effetto mediatico»¹².

In ogni caso, resta che il primo punto fermo sul piano del diritto positivo è l'introduzione, nel testo costituzionale, di un principio flessibile¹³ e privo di limiti quantitativi, cioè quello dell'«equilibrio».

3. (segue) *Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*

La seconda osservazione riguarda il rapporto tra i principi di equilibrio e di sostenibilità del debito pubblico¹⁴.

Per comprendere la reale portata della riforma costituzionale del 2012 è infatti necessario prendere le mosse dalla sua «architrave»¹⁵, che non è, come potrebbe apparire, l'art. 81, ma il nuovo co. 1 dell'art. 97: per la prima volta, la Costituzione disciplina espressamente il debito pubblico e impone al complesso delle pubbliche amministrazioni di garantire che esso sia sostenibile.

Il concetto di sostenibilità fa riferimento, intuitivamente, ad una prospettiva futura: basta pensare al settore in cui più spesso viene utilizzato, quello ecologico-ambientale, nel quale da tempo si ragiona di «energie sostenibili», «sviluppo sostenibile», ecc. Anche nell'ambito in esa-

¹² L'espressione è di G. RIVOCSECHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di) *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, 2012, 155-198. L'uso di un titolo fuorviante rispetto al reale contenuto dell'atto normativo potrebbe essere forse collocato, con una minima forzatura, all'interno della categoria delle c.d. definizioni persuasive di C.L. Stevenson, su cui v. in prospettiva critica A. BELVEDERE, *Aspetti ideologici delle definizioni nel linguaggio del legislatore e dei giuristi*, in AA.VV., *Definizioni giuridiche e ideologie*, Milano, 1979, 422 ss.

¹³ Come peraltro suggerito, sin dalla presentazione dei primi d.l., dalla dottrina pressoché unanime: v. per tutti C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, in www.econpubblica.bocconi.it - Short Notes, 23/08/2011, 3-4.

¹⁴ Su cui v., da ultimo e per tutti, G. PESCE, *op. cit.*

¹⁵ Cfr. D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 27/01/2012, 3; D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 2490.

me la sostenibilità ha il medesimo significato: il debito pubblico contratto da uno Stato in un determinato periodo storico dovrà essere restituito dalle generazioni future, sulle quali, nel frattempo, grava anche la spesa per gli interessi¹⁶. Impegnarsi a rendere sostenibile il debito equivale perciò a riconoscere una responsabilità intergenerazionale.

Se si passa dal piano descrittivo a quello prescrittivo, però, il discorso si fa enormemente più complicato. Innanzitutto si tratta di stabilire una misura oltre la quale l'ammontare (*stock*) del debito diventa insostenibile, e deve quindi essere ridotto. In secondo luogo, bisogna capire come evitare di superare la soglia individuata e/o procedere ad un'eventuale riduzione del debito in eccedenza. Il terzo passaggio consiste nel tradurre in norme e procedure i risultati così ottenuti. A questi problemi la letteratura economica e l'esperienza storica offrono, ovviamente, numerose ipotesi di soluzione, spesso opposte tra loro¹⁷.

Ai limitati fini di queste riflessioni, ciò che importa è che è l'Italia, entrando a far parte della c.d. Eurozona (1992), ha scelto di aderire ad un sistema di regole e procedure che sin dall'inizio ha fatto perno sulla necessità di tenere sotto controllo i *deficit* (o disavanzi) di ciascuno Stato al fine di evitare eccessi di debito. Cercando di sfrondare il più possibile il discorso dai tecnicismi economico-contabili, si può tentare di riassumere in pochi passaggi la logica di fondo, partendo dalle due grandezze di riferimento.

In breve, per debito pubblico si intende la «risultante cumulativa dei prestiti (al netto dei rimborsi) che lo stato e gli altri enti che appartengono al settore pubblico contraggono periodicamente per far fronte ai saldi negativi di bilancio (*deficit*)»¹⁸. A sua volta, il *deficit* è la «differenza fra le entrate (imposte, tasse e altre entrate) e le uscite dello stato relative ad un dato esercizio finanziario (solitamente con riferimento al-

¹⁶ Per dare una dimensione concreta, l'attuale debito pubblico italiano, il cui ammontare supera i 2 mila miliardi di euro, costa *ogni anno* più di 80 miliardi di euro di interessi. Un inquietante contatore in tempo reale si trova sulla *home page* dell'Istituto Bruno Leoni: www.ibl.it.

¹⁷ Nella dottrina economica, l'esempio più noto è quello dell'opposizione tra la scuola neoclassica e quella keynesiana.

¹⁸ *Enciclopedia dell'Economia*, Milano, 2007.

l'anno solare)»¹⁹. Entrambe le grandezze, nel linguaggio economico-contabile, vengono espresse in termini di “saldi”, quindi di rapporto tra entrate e spese²⁰. In sostanza: il *deficit* è il saldo negativo dei conti pubblici, per ogni anno; il debito è la somma complessiva di tali disavanzi.

In un sistema monetario unico come quello europeo, l'esposizione di uno o più Stati membri nei confronti dei mercati finanziari (cioè un debito eccessivo) rappresenta un rischio per l'intero sistema; e dato che, come si è appena visto, lo *stock* di debito dipende dall'andamento del *deficit*, le regole europee hanno posto sin dalle origini²¹ i due famosi parametri, il cui rispetto dovrebbe garantire la conservazione (nel caso dell'Italia, il raggiungimento) di finanze pubbliche “sane”.

4. (segue) *Il rinvio all'ordinamento dell'Unione europea*

L'espressione «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» di cui all'art. 97, co. 1 Cost. apre quindi il riferimento non solo alle regole, ma all'intera evoluzione del quadro sovranazionale, che è necessario riassumere almeno a grandi linee.

Il punto di partenza è, come già accennato, il Trattato di Maastricht del 1992, nel quale sono stati fissati i noti limiti, tutt'ora vincolanti, ai rapporti di *deficit* e debito rispetto al Prodotto interno lordo (rispettivamente al 3 e al 60 per cento) e le relative misure di sorveglianza e di sanzione per gli Stati che non li avessero rispettati²². Tale quadro normativo è rimasto stabile per oltre un decennio, in un periodo di relativa quiete economico-finanziaria: tra il 1997 (anno in cui è stato sottoscritto il Patto di stabilità e crescita, d'ora in poi PSC)²³ e il 2010, l'unica

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Per un'analitica spiegazione della composizione dei vari tipi di saldo, v. A. BRANCASI, *op. cit.*, 168 ss.

²¹ Cfr. C. COGLIANDRO, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione sui principi comunitari del buon governo*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 6, 1183 ss.

²² TFUE, *Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi*.

²³ Cfr. BCE, *I dieci anni del Patto di stabilità e crescita*, in www.bancaditalia.it (pubblicazioni BCE - Bollettino mensile ottobre 2008), 57 ss.

novità risale infatti al 2005, con l’approvazione dei due regolamenti nn. 1055 e 1056 del Consiglio²⁴, che non a caso andavano senso di un allentamento dei vincoli²⁵.

Con l’esplosione della crisi economica²⁶ si è invece avviata una vertiginosa accelerazione. Tra il 2010 e il 2013, si sono susseguite con rapidità «impressionante»²⁷ una serie di misure indirizzate al progressivo irrigidimento sia della parte preventiva che di quella correttiva del PSC, con il perfezionamento di meccanismi di sorveglianza sempre più stringenti e culminati nell’obbligo, per gli Stati dell’Eurozona, di sottoporre alla Commissione europea, entro il 15 ottobre di ogni anno, i propri progetti di bilancio (*Two Pack*)²⁸.

²⁴ Reg. (CE) n. 1055/2005 del Consiglio, che modifica il reg. n. 1466/97; reg. (CE) n. 1056/2005 del Consiglio, che modifica il reg. n. 1467/97. In proposito v. BCE, *I dieci anni del Patto di stabilità e crescita*, cit.; G. RIVOSECCHI, *L’Europa oltre i parametri, tra vincoli all’indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in G.G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto fra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, 99 ss.

²⁵ «Un’attenuazione della rigidità del meccanismo c’è stata dopo la riforma del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2005, introdotta dopo che, già nel 2002 il Portogallo, la Francia, la Germania e la Grecia avevano violato la soglia del 3%, seguiti l’anno successivo dall’Italia»: G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 1, 18.

²⁶ *Rectius*, con l’evidenziarsi degli effetti della crisi, esplosa nel 2008, sulla tenuta dei conti pubblici degli Stati membri dell’UE. Sulla «incapacità della maggioranza degli economisti di prevedere l’arrivo e la serietà dell’attuale crisi», illuminante il dibattito G. DOSI, P. REICHLIN, *Discutono di crisi economica*, in *Il Mulino*, 2013, 1, 824 ss., 824. Sempre dalla prospettiva della scienza economica, v. anche L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell’Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *www.costituzionalismo.it*, 2013, 2.

²⁷ G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi con le regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 2012, 3, 1. Sull’evoluzione della *governance* economica europea v. anche L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, 2-21.

²⁸ In sintesi, l’istituzione di meccanismi di stabilizzazione finanziaria (*EFSM* e successive modifiche), l’introduzione del Semestre europeo, il Patto *Euro Plus*, il *Six Pack* (cinque regolamenti e una direttiva), il c.d. *Fiscal Compact*, il *Two Pack* (due regolamenti). Per l’analisi dettagliata e i riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 100 ss.

La dinamica complessiva è, insomma, chiaramente identificata²⁹: i vincoli imposti e le procedure previste nel PSC, depotenziati nel 2005 per motivi politici³⁰, quando sottoposti allo *stress test* della crisi economica hanno dimostrato di non essere riusciti a sortire quell'effetto di stabilizzazione sui conti pubblici degli Stati membri per cui erano stati ideati³¹, innescando la reazione delle istituzioni europee. Al termine del triennio di riforme, gli assi portanti della c.d. nuova³² *governance* economica europea sono essenzialmente tre: rigoroso – e sorvegliato – rispetto dei parametri (o delle tappe di avvicinamento agli stessi, concordate con le istituzioni europee)³³, tra i quali è stata inserita anche la spesa pubblica; meccanismi ormai semi-automatici di correzione degli scostamenti³⁴; trasparenza delle procedure e veridicità “certificata” dei dati macroeconomici, intesi sia nel senso delle risultanze di bilancio, sia in

²⁹ Sulla lettura converge la dottrina unanime: oltre ai lavori già citati, cfr. anche R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, in *www.federalismi.it*, 2010, 22; G. COGLIANDRO, *La governance economica europea: cronaca di un anno*, in *www.federalismi.it*, 2011, 8; U. TRIULZI, *Quello che l'Europa chiede all'Italia*, in *www.federalismi.it*, 2011, 21.

³⁰ Cfr. BCE, *I dieci anni del Patto di stabilità e crescita*, cit., 63.

³¹ V. BCE, *La riforma della governance economica nell'area dell'euro: elementi essenziali*, in *www.bancaditalia.it* (pubblicazioni BCE - Bollettino mensile marzo 2011), 109.

³² L'aggettivo “nuova” in relazione alla *governance* europea viene usato, in queste pagine, per convenzione, essendo l'espressione ormai di uso comune per sottolineare le novità introdotte soprattutto a livello procedurale. Tutt'altro che nuovi sono, invece, gli obiettivi che il complesso dei meccanismi mira ad ottenere: di «ritorno allo “spirito” di Maastricht» parla, ad esempio, R. LOIERO, *op. cit.*, 2.

³³ Da segnalare, in particolare, la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici (*Six Pack*, reg. n. 1174/2011 e 1176/2011), considerata da L. FANTACCI, A. PAPETTI (*op. cit.*, 11 ss.) «il passo più innovativo delle autorità europee che segna, almeno formalmente, un cambio di paradigma nella *governance* europea».

³⁴ Almeno in teoria, dato che nella realtà anche le correzioni sono oggetto di serrata contrattazione politica, in primo luogo tra i singoli Stati e le istituzioni europee. Sugli «elementi di rigidità e di flessibilità» della normativa europea di bilancio v. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 20, 8 (*www.astrid-online.it*).

quello dell'affidabilità delle previsioni sulle quali le politiche economiche vengono progettate.

Inquadrate in tale contesto, il principio nazionale dell'equilibrio del bilancio, è quindi la “scatola” che contiene il precipitato costituzionale di un processo pluriennale, estremamente articolato e ben lungi dall'essere precisamente definito.

La traduzione del principio in regole giuridiche e contabili è, di conseguenza, questione tutt'altro che semplice, demandata dalla riforma costituzionale (art. 5) ad una peculiare tipologia di fonte che, pur con qualche divergenza³⁵, pare ormai pacificamente classificata come legge rinforzata³⁶: la legge n. 243 del 2012. È quindi a quest'ultima che si deve fare riferimento nella ricerca di definizioni e indicazioni operative.

5. La legge n. 243 del 2012: la trasformazione di variabili economiche programmatiche in regole giuridiche

Scorrendo il testo della legge n. 243, tuttavia, risulta immediatamente evidente la sua non autosufficienza sul piano definitorio. *Ogni espressione in essa contenuta*, oltre ad utilizzare direttamente termini tecnico-contabili, si chiude infatti con un rinvio mobile all'«ordinamen-

³⁵ Ad esempio N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 108 ss., ne argomentava la natura di «vera e propria “legge organica” ante litteram, sul modello spagnolo». Concordavano con tale lettura G. RIVISECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, 1-2, 457 ss., 458; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, 1, 6.

³⁶ La natura di fonte rinforzata, derivante dalla prescrizione costituzionale (art. 81, co. 6.) dell'adozione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, è confermata dalla stessa l. 243/2012, al co. 2 dell'art. 1, secondo cui essa «può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione». Sul punto v. R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, 13/03/2012.

to dell'Unione europea»³⁷, non solo nelle parti espressamente rubricate «definizioni» (art. 2), ma nella stessa individuazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Mi limito a due soli esempi, concentrando l'attenzione sui temi di queste riflessioni, a partire dall'equilibrio di bilancio: secondo l'art. 3, co. 2, della legge n. 243, esso «corrisponde all'obiettivo di medio termine».

Per capire di cosa si tratti, bisogna riferirsi all'articolo precedente (art. 2, co. 1), in cui si scopre che l'obiettivo di medio termine corrisponde al «valore del saldo strutturale individuato sulla base dell'ordinamento dell'Unione europea»³⁸ (lett. e)). Il saldo strutturale, a sua volta, è «il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea» (lett. d)). Il saldo del conto consolidato, infine, è «l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti dalla procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (lett. c))³⁹.

Per quanto riguarda la sostenibilità del debito pubblico, l'art. 4, al co. 2, dispone che i documenti di programmazione nazionale «stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea».

In definitiva, anche una volta decifrati i termini contabili (i saldi) cui i diversi vincoli corrispondono, il risultato è che sia l'equilibrio di bilancio sia il valore-obiettivo del debito corrispondono a valori che... vanno ricercati altrove⁴⁰. E non solo in atti di diritto derivato (al mo-

³⁷ Che, nonostante la vulgata corrente, ad oggi *non* include il c.d. *Fiscal Compact*, per il semplice motivo che quest'ultimo è un trattato internazionale e come tale estraneo (*rectius*: esterno) all'ordinamento comunitario. Cfr. G.L. TOSATO, *op. cit.*, 8; L. LANDI, *op. cit.*, 165; volendo, C. BERGONZINI, *op. cit.*, 172 (spec. nota 58).

³⁸ L. 243/2012, art. 2. Sul punto v. P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in www.econpubblica.bocconi.it - Short Notes, 11/09/2012, 10 ss.

³⁹ Di «tecnica di rinvio che ricorda il gioco dell'oca» parla G. PESCE, *op. cit.*, 560.

⁴⁰ La medesima tecnica si rinviene nel prosieguo, sia per quanto riguarda le regole sulla spesa (art. 5), sia per la definizione degli eventi eccezionali in presenza dei quali l'art. 81, co. 2, Cost. consente il ricorso all'indebitamento.

mento, i regolamenti contenuti nel *Six Pack* e nel *Two pack*), ma anche, per loro tramite, alle indicazioni periodiche di Commissione e Consiglio UE, all’esito del monitoraggio sugli andamenti delle economie nazionali⁴¹; indicazioni, è bene sottolineare, tutt’altro che stabili e definitive.

Non deve ingannare, infatti, l’apparente oggettività dei limiti quantitativi⁴². Vero è che essi garantiscono un certo grado di uniformità nei riferimenti e nella valutazione delle situazioni nazionali da parte delle istituzioni europee. Tuttavia, pur essendo espressi in forma numerica, risultano da complesse operazioni di calcolo su variabili di incerta attendibilità⁴³, e sono soggetti ad un elevato margine di discrezionalità nella valutazione da parte delle istituzioni europee⁴⁴.

Dal primo punto di vista, basti pensare che, come sottolineato anche dalla dottrina economica⁴⁵, il saldo strutturale (il dato di riferimento per la valutazione sul raggiungimento dell’obiettivo di medio termine) «non è direttamente misurabile e le metodologie utilizzate per la sua costruzione presentano elementi discrezionalità, che, anche se condivisi a livello europeo, ne rendono incerta la valutazione da parte dei mercati»⁴⁶.

⁴¹ «Ad una formulazione dell’art. 81 della Costituzione italiana prettamente “nazionale” (o quantomeno priva di espressi riferimenti all’ordinamento comunitario), la legge in esame costituisce un “ponte” tra le modalità di impiego delle risorse pubbliche da parte delle p.a. (che trovano fondamento costituzionale nell’art. 97 della Carta) e gli obiettivi fissati in sede europea [...], da perseguire per il tramite delle procedure indicate nella legge stessa nella quale vengono coinvolte le autorità nazionali di bilancio»: M. NARDINI, *op. cit.*, 5.

⁴² Di «valenza falsamente rassicurante» della «idea di puntare sui vincoli quantitativi» parlava, già alla fine degli anni ’90, A. BRANCASI, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 6, 1197.

⁴³ Parla espressamente di arbitrio R. ARTONI, *L’arbitrio sotto le regole: il DEF e il prodotto potenziale*, in www.eticaeconomia.it, 15/05/2014.

⁴⁴ Cfr. ancora A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, 1199.

⁴⁵ Cfr. A. BOITANI, L. LANDI, *Europa intrappolata nel labirinto delle regole*, in www.lavoce.info, 07/10/2014.

⁴⁶ CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2012*, 232. Per chi volesse cimentarsi con le modalità di determinazione del saldo, v. SENATO - SERVIZIO DEL BILANCIO, *Dossier n. 55*, cit., 20 ss. Più in generale, l’eccessiva complessità del sistema di regole europee nato dalle recenti riforme è stata rilevata addirittura dal Fon-

Dal secondo punto di vista, è significativa la modalità per la determinazione dell'obiettivo di medio termine. Ai sensi del *Six Pack*, e in particolare del reg. (UE) n. 1175/2011, ciascuno Stato ha un OMT differenziato, rivisto ogni tre anni e nel caso di attuazione di riforme strutturali con impatti notevoli sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli obiettivi di medio termine devono essere fissati dal Governo (con l'approvazione parlamentare) nei Programmi di stabilità e riportati nelle relative raccomandazioni del Consiglio, secondo il meccanismo del Semestre europeo. Consiglio e Commissione valutano gli OMT tenendo conto di una serie di elementi, che vanno dalla plausibilità delle ipotesi economiche sottostanti all'adequatezza delle misure adottate o proposte per conseguire il risultato⁴⁷. Perciò, «non un numero ma un *criterio* ordinamentale per determinare l'agognato obiettivo»⁴⁸.

In definitiva, l'essenza della riforma costituzionale si racchiude nel «rinvio finale, in bianco, ad un valore programmatico di chiusura esterno (il valore del MTO nazionale), da attribuire ad una variabile *non osservabile* (il saldo strutturale di finanza pubblica), che dipende da altre variabili *non osservabili*»⁴⁹.

Il vizio di fondo di una simile tecnica normativa è che gli indicatori economici inseriti nelle definizioni sono nati, nei rispettivi settori disciplinari, come strumenti *descrittivi*; e anche nell'ambito delle procedure di bilancio erano utilizzati, fino alla revisione del 2012, in chiave pro-

do Monetario Internazionale, che avanza alcune proposte di semplificazione in IMF, *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, WP, 29/05/2015, in www.imf.org - *Staff Discussion Notes*.

⁴⁷ CAMERA - SERVIZIO STUDI, *Dossier n. 736/2, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Schede di lettura*, in AC 5603- *Scheda lavori preparatori - Dossier, sub Capo II*. Sul punto v. P. DE IOANNA, L. LANDI, *op. cit.*, 10 ss.

⁴⁸ G. PESCE, *op. cit.*, 560, corsivo testuale. Paradigmatico, in tal senso, il risultato di una simulazione fatta dal Centro europeo Ricerca (CER) utilizzando metodologie diverse da quelle su cui si basa la Commissione UE, all'esito della quale risulta che l'Italia nel 2014 avrebbe *già raggiunto* il proprio obiettivo di medio termine: v. CER, *Pacta servata sunt*, in www.centroeuroparicerche.it - *Rapporti CER*, 25/03/2014.

⁴⁹ P. DE IOANNA, *Categorie giuridiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea*, in *Il Filangieri - Quaderno 2014*, cit., 133, corsivi testuali.

grammatica, per costruire gli scenari su cui intervenire con le manovre di bilancio, e poi – anche se in misura molto limitata in Italia – per valutare *ex post* l’adeguatezza delle politiche economiche rispetto agli obiettivi di volta in volta fissati. Trasformare *sic et simpliciter* «sentieri di previsione (regole programmatiche) in regole giuridiche numeriche [...] modifica sostanzialmente la natura di queste regole»⁵⁰, creando una sorta di ibrido difficilmente intellegibile e della cui reale portata normativa è lecito quantomeno dubitare.

6. La fase redazionale: i lavori parlamentari sulla riforma

Una domanda, allora, sorge spontanea: dal punto di vista redazionale, come si è arrivati ad un simile risultato? Le criticità appena illustrate⁵¹ sono l’inevitabile conseguenza della multidisciplinarietà del tema e dell’altissimo grado di difficoltà dei riferimenti? Le opzioni teoriche sottostanti, i nodi sostanziali, le ricadute tecniche della nuova normativa sono stati adeguatamente individuati, analizzati e risolti al momento della stesura dei testi? Insomma: il legislatore sapeva davvero cosa stava facendo e ha operato una scelta consapevole?

La risposta, purtroppo, è no. I lavori preparatori sul complesso della riforma, e in particolare della legge n. 243, rappresentano anzi una pagina indecorosa della storia parlamentare italiana, in cui temi di rilevanza cruciale sono stati affrontati con superficialità nel merito e sciatteria nelle procedure, in un clima di vera e propria frenesia, ufficialmente giustificato dall’emergenza economica, ma in realtà originato dalla profonda crisi politica che ha contrassegnato il periodo tra la fine del 2011 e i primi mesi del 2012⁵².

⁵⁰ P. DE IOANNA, *op. cit.*, 134.

⁵¹ Che peraltro, come segnalato in apertura, rappresentano solo *uno* dei numerosi fronti problematici aperti dalla riforma.

⁵² Basti pensare, da un lato, che durante la discussione della riforma costituzionale si è aperta la crisi che ha portato all’insediamento del Governo Monti, il 16 novembre 2011; dall’altro lato, che tutto l’iter della l. n. 243 si è svolto sotto la spada di Damocle dell’urgenza di licenziare il provvedimento, e non entro il termine previsto dalla norma costituzionale (28 febbraio 2013), ma prima del decreto presidenziale di scioglimento

Pochissimi parlamentari hanno mostrato la necessaria consapevolezza delle difficoltà (e al contempo delle potenzialità) insite sia nella riforma costituzionale, sia nella sua attuazione. I pur meritori tentativi di approfondimento e riflessione si sono però dispersi in *itineraria legis* che hanno seguito un andamento francamente ai limiti dell'incredibile: fase decisionale concentrata esclusivamente alla Camera; tempi ridotti e rigidamente predefiniti⁵³; confronto limitato, di fatto, al primo passaggio in sede referente presso la Commissione bilancio (della Camera); dominio assoluto della medesima Commissione (*rectius*: dei relatori) sui lavori d'Assemblea; approvazione pressoché unanime, preceduta da dichiarazioni di voto tanto intrise di retorica quanto povere di contenuti.

Non è questa la sede per dilungarmi⁵⁴ sulla valutazione di una vicenda che può essere definita solo come l'ennesima, avvilita abdicazione del Parlamento italiano al proprio ruolo, per di più in un frangente come una revisione costituzionale della portata di quella del 2012. Mi limito invece a riportare un fatto, che consente di spiegare almeno in parte le caratteristiche testuali della legge n. 243.

Come emerge dai resoconti delle sedute, la Commissione Bilancio della Camera ha svolto la fase referente su un testo frutto dell'istruttoria svolta da un gruppo di lavoro creato nel mese di maggio 2012⁵⁵ proprio «per contribuire all'elaborazione della legge rafforzata»⁵⁶. Tale gruppo di lavoro era composto di «esperti della Corte dei conti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dei servizi tecnici parlamentari» e «ha concluso i propri lavori nel mese di settembre, con l'elaborazione di un documento finale», che tuttavia non

delle Camere, che è stato firmato il 22 dicembre 2012, cioè due giorni dopo l'approvazione definitiva della legge presso il Senato.

⁵³ Un dato per tutti: l'esame della legge n. 243 presso il Senato è stato esaurito in *un giorno* (20 dicembre 2012), nel quale si è adempiuta la formalità del passaggio in Commissione e immediatamente dopo l'Assemblea, già impegnata nella sessione di bilancio e contemporaneamente nella conversione del c.d. Decreto Ilva (n. 207/2012), ha approvato il testo *in meno di un'ora e mezzo*.

⁵⁴ Per un'analisi approfondita sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *op. cit.*, 161 ss.

⁵⁵ Quindi immediatamente dopo l'approvazione, a metà aprile, della riforma costituzionale.

⁵⁶ Camera, Commissione V (Bilancio), res. somm. sed. 6/12/2012, 19, Duilio, da cui anche le citazioni che seguono nel paragrafo.

è mai stato pubblicato. Così come, ovviamente, non sono pubblici i verbali delle riunioni. I lavori parlamentari sono quindi stati avviati su un progetto di legge predisposto da tecnici di diversa provenienza e già sostanzialmente definito, al punto che all’apertura dell’esame preliminare uno dei relatori ha indicato solamente tre questioni «ancora aperte»: tutto il resto era già stato deciso altrove, ed è stato semplicemente *ratificato* dal Parlamento.

A parte la gravità del dato sul piano democratico, mi pare che esso sia decisivo nel comprendere il motivo per cui i principi costituzionali e le loro definizioni, contenute nella legge di attuazione, richiedono un notevole sforzo interpretativo anche solo per individuarne con una certa approssimazione il significato⁵⁷.

7. Conclusioni

Da una prospettiva di sistema, il risultato della fretolosità con cui si è messo mano alla revisione costituzionale (e della conseguente assenza di dibattito parlamentare, mediatico, pubblico in generale)⁵⁸ è, come anticipavo in apertura, quello di aver delegato praticamente per intero all’attività interpretativa il compito di integrare nell’ordinamento giuridico le nuove nozioni introdotte nel 2012⁵⁹.

⁵⁷ «La lettera degli articoli di legge [...] non fornisce gli strumenti cognitivi necessari per comprendere il funzionamento della regola dell’equilibrio di bilancio, per esempio. [...] L’esegesi richiede necessariamente la conoscenza non superficiale della complessa normativa europea del PSC-III, con le sue nozioni, meccanismi e procedure»: L. LANDI, *«Pareggio di bilancio» oppure «equilibrio di bilancio»*, cit., 183.

⁵⁸ Si conferma sorprendentemente attuale, da questo punto di vista, la classificazione delle funzioni parlamentari proposta da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867, trad. it *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995 (da cui le citazioni che seguono), con particolare riferimento alle funzioni «pedagogica», per cui il Parlamento deve «insegnare alla nazione ciò che non sa» (143), e «informativa», per cui «un grande dibattito in Parlamento *fa* penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa» (144, corsivo testuale).

⁵⁹ La presenza nel testo costituzionale di definizioni “da riempire” in via interpretativa (dal legislatore o dai giudici), non è di per sé una novità, né un’anomalia, anzi: richiama immediatamente la categoria delle clausole generali. Nel caso in questione c’è,

Il fenomeno è già particolarmente evidente nella giurisprudenza costituzionale, in cui è riemerso con prepotenza il problema delle c.d. “sentenze di spesa”⁶⁰: come dovrebbe agire il Giudice delle leggi, quando da una sua sentenza di illegittimità costituzionale possono derivare, a carico dello Stato, conseguenze economiche di dimensioni tali da incidere sui saldi del bilancio pubblico? A livello teorico, il problema può porsi in tre distinte ipotesi, ossia quando le questioni riguardano⁶¹: (i) le leggi tributarie e, in generale, le leggi di entrata; (ii) le leggi che allocano risorse, cioè le c.d. leggi di spesa e, tra queste, (iii) le leggi che definiscono il contenuto di diritti di prestazione, soprattutto se si tratta di prestazioni previdenziali.

Com'è noto, nell'ultimo anno tutte e tre le ipotesi si sono concretizzate, e sono state affrontate dalla Corte con esiti alterni⁶², dai quali non è ancora possibile trarre sicure indicazioni sistematiche. In attesa che la giurisprudenza costituzionale si assesti, si può però segnalare il rischio

però, una notevole differenza, perché espressioni come “sicurezza pubblica”, “utilità sociale”, “buon costume”, ecc. sono comunque racchiuse in disposizioni dal contenuto molto preciso, e consentono al testo di adattarsi all'evoluzione storico-sociale. La loro “indefinitezza” è quindi il frutto di una precisa – e lungimirante – volontà normativa. Al contrario, nel caso della revisione del 2012 tutti gli elementi, sia procedurali sia di merito (a partire dall'uso di due nozioni diverse nel titolo e nel testo: v. *supra*, par. 2) convergono verso la conclusione opposta, cioè di un legislatore costituzionale che, ben lungi dal possedere una visione lucida e informata delle questioni in gioco, da un lato si è affidato a “terzi”, tecnicamente competenti ma privi di legittimazione democratica, dall'altro ha sfruttato ogni possibilità di rinvio: in senso tecnico, come si diceva, all'ordinamento dell'Unione e al legislatore ordinario e in senso ampio agli interpreti in generale, con le conseguenze tratteggiate nel testo.

⁶⁰ AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993.

⁶¹ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 30.

⁶² Il riferimento è alle ormai note sentenze n. 10/2015 (*Robin Tax*), n. 70/2015 (perequazione delle pensioni) e n. 178/2015 (blocco della contrattazione nel pubblico impiego), che hanno immediatamente suscitato un acceso dibattito dottrinale ben rappresentato dalle principali riviste telematiche, in continuo aggiornamento. Per motivi di spazio, mi limito quindi a rinviare alle relative sezioni di *Forum dei Quaderni costituzionali*, *Federalismi.it* e *Consulta Online*.

di un equivoco concettuale proprio sull’interpretazione del principio di equilibrio, e in particolare sulla *natura politica* o *giuridica* (nel senso minimo di “sanzionabile”, o “azionabile”) del vincolo da esso imposto.

Ebbene, se la ricostruzione poco sopra proposta corrisponde al vero, ne consegue che l’equilibrio dei bilanci (così come il livello di sostenibilità del debito) è un *obiettivo politico*, concordato dal Governo a livello europeo e *non sanzionabile in via giurisdizionale*, nemmeno dalla CGUE⁶³.

E se di obiettivo politico si tratta, allora è *al legislatore e non alla Corte costituzionale* che esso viene imposto⁶⁴.

La conclusione sembra trovare riscontro anche sul piano testuale. Dato che l’art. 81 Cost. prescrive, al co. 1, l’equilibrio tra le entrate e le spese e, al co. 3, l’obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri, tali vincoli non possono che ricadere sui soggetti legittimati a manovrare su *entrambe le voci* (quindi anche dal lato delle entrate) e non certo su un giudice chiamato a vagliare – per di più solitamente *ex post* – la legittimità costituzionale dei risultati normativi delle relative valutazioni.

Ragionando da questa prospettiva, mi sembra che perda di consistenza la polemica, riaccesa dalle recenti sentenze, sulla pretesa necessità che sia la Corte stessa a doversi preoccupare di coprire (o limitare) gli eventuali “buchi di bilancio” originati da decisioni di illegittimità: alla Corte spetta la valutazione della ragionevolezza delle scelte legislative, non la supplenza dei decisori politici in merito all’allocazione delle risorse.

Ciò non significa, ovviamente, che il Giudice delle leggi si debba disinteressare delle conseguenze pratiche delle proprie decisioni, arroccandosi in una sorta di empireo giuridico. Mi pare però che, impostata così la riflessione, i problemi che si aprono – o si accentuano – siano diversi da quello che ha sinora catalizzato l’attenzione collettiva.

⁶³ La conseguenza del mancato rispetto dei parametri era e resta infatti, anche dopo le modifiche del 2011-2013, l’eventuale apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo, che si svolge sul piano politico ed è perciò soggetta a valutazioni del tutto discrezionali.

⁶⁴ Sul punto, commentando Corte cost. n. 10/2015, R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in www.forumcostituzionale.it.

Da un lato, emerge ormai in modo cristallino che la causa prima di questioni come quelle oggetto delle citate sentenze del 2015 è la pessima qualità delle norme, quasi sempre approvate con decreto legge, che pure per Costituzione dovrebbe essere uno strumento eccezionale (art. 76 e art. 77 Cost.)⁶⁵. La Corte si trova così a giudicare testi che, sotto un *brand* accattivante e pur con una *ratio* teoricamente condivisibile, sono innanzitutto *scritti male*, spesso guardando solo alle immediate esigenze di cassa e senza alcuna considerazione per gli altri interessi coinvolti. È noto come il giudice costituzionale italiano sia da sempre molto cauto sulla possibilità di sindacare il vizio formale, per non rischiare accuse di invasione dell'autonomia parlamentare. Le recenti esperienze (e la dottrina ormai unanime) suggeriscono, però, che potrebbe essere arrivato il momento di cambiare atteggiamento.

Dall'altro lato, mi pare stia assumendo nuova e maggiore rilevanza il problema della carenza di attività istruttoria da parte della Corte, o quantomeno della carenza di motivazione sui profili economico-finanziari⁶⁶. Anche in questo caso si tratta di una questione di sistema, e tutt'altro che pacifica in dottrina. In questa sede mi limito solo a tratteggiare i contorni.

⁶⁵ Comune soprattutto alle sentt. 10 e 70 del 2015 è l'atteggiamento di diffidenza della Corte nei confronti del legislatore, e di (implicita ma ben visibile) censura del degrado e della sciatteria che caratterizzano la funzione legislativa ormai da diversi anni, con un netto peggioramento dall'inizio della crisi economica. Si spiegano così sia la scelta di limitare gli effetti della sentenza n. 10, sia la decisione della n. 70 di intervenire in modo tanto drastico a tutela delle pensioni: in entrambi i casi la Corte ha ritenuto (non rileva adesso se a torto o a ragione) che fossero a rischio i principi fondamentali della Costituzione (art. 2 e art. 3), e "non si è fidata" dei decisori politici per assicurarne la garanzia.

⁶⁶ Nella sentenza n. 70 si è trattato di una scelta esplicita, che è stata uno dei principali motivi di contrasto con il Governo. Ma anche nella sentenza n. 10, per cogliere il problema basta guardare al principale argomento su cui si basa la limitazione degli effetti retroattivi, cioè l'affermazione secondo cui una dichiarazione di illegittimità "tradizionale" avrebbe comportato la necessità di una «manovra finanziaria aggiuntiva» (con tutte le paventate conseguenze sui principi di solidarietà e di eguaglianza). Su quali analisi è basata la conclusione relativa alle conseguenze finanziarie? Sul punto, la motivazione è del tutto apodittica.

Vero è che la Corte non è attualmente dotata di un ufficio studi specializzato nelle materie economico-finanziarie. Nondimeno, essa dispone di ampi poteri per l’acquisizione di atti e documenti, «anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi» (art. 13 l. n. 87/1953): potrebbe quindi rivolgersi all’esterno⁶⁷. La prima, ricorrente obiezione alle proposte di ampliamento dell’attività istruttoria della Corte è insomma pragmatica e ragionevole, ma sembra superabile, soprattutto nel nuovo quadro costituzionale.

La vera obiezione è quindi un’altra, ben più radicata, e racchiusa in una recente dichiarazione del Presidente Criscuolo in merito alla sent. n. 70⁶⁸: «Non erano dati di cui disponevamo. E poi noi non facciamo valutazioni di carattere economico». La Corte potrebbe, ma non lo fa, almeno oggi.

La domanda è: dovrebbe? O, in altre parole: posto che uno dei primi requisiti per un’efficace politica economica è proprio la disponibilità (e l’uso) di dati chiari, precisi ed affidabili⁶⁹, come può il Giudice costituzionale svolgere un’adeguata valutazione di ragionevolezza delle scelte legislative se non ha un quadro il più possibile completo ed affidabile dei dati e dei contesti di riferimento? In questa prospettiva, chiedere alla Corte di svolgere un’istruttoria approfondita, se gli elementi forniti dal giudice *a quo*, dal Governo e dalle parti non sono sufficienti, e in ogni caso di darne esplicitamente (e perfino analiticamente) conto in motivazione non significa in alcun modo forzarla a svolgere un ruolo politico, né tentare di limitarne l’autonomia, ma solo di basare le proprie decisioni su argomentazioni solide e documentate⁷⁰.

⁶⁷ Ad esempio al neonato Ufficio Parlamentare di Bilancio, istituito proprio a seguito della riforma costituzionale del 2012 (art. 5, comma 1, lett. f) della l. cost. n. 1/2012).

⁶⁸ Nel corso di un’intervista rilasciata in risposta alle contestazioni del Governo: A. CAZZULLO, *La difesa dei giudici della Corte*, in *Corriere della Sera*, 21 maggio 2015, 1 e 10.

⁶⁹ È una premessa logica, oltre che ampiamente dimostrata nella letteratura internazionale: cfr. BCE, *Importanza ed efficacia dei quadri di riferimento nazionali per la finanza pubblica nell’UE*, in www.bancaditalia.it (pubblicazioni BCE - Bollettino mensile febbraio 2013), 73.

⁷⁰ Questo potrebbe contribuire, tra l’altro, a rendere più prevedibile la sua giurisprudenza, con tutto vantaggio della certezza del diritto, e meno attaccabili le singole sentenze, con tutto vantaggio del clima istituzionale.

Molto più a rischio di “sconfinare nel politico” sembra, in conclusione, l’atteggiamento sinora adottato dal Giudice costituzionale, che parla di «equilibrio», ma sembra ragionare in realtà – quando si limita al problema di neutralizzare (o limitare) gli effetti onerosi delle proprie sentenze – in termini di «pareggio». Alla luce di quanto detto sinora, mi pare che proseguire in questa direzione, oltre a perpetuare l’ambiguità concettuale che ho tentato di chiarire, finirebbe per proiettare la Corte nel gorgo delle polemiche politico-mediatiche ogni volta che si troverà (com’è prevedibile che in futuro succeda spesso) a dover decidere su questioni economiche, ad altissimo impatto sociale.