

**Paolo De Ioanna**

**Fiscal compact e dintorni: un medium normativo complesso.  
(Qualche appunto per discutere alcuni nodi del recepimento nell'ordinamento costituzionale italiano). \***

\* Testo presentato e discusso nella riunione intermedia ( 13 giugno 2014) della Società italiana degli economisti pubblici- SIEP . Roma.

**“In tutte le discipline sociali i problemi più complessi sono i problemi di metodo. Il metodo è il modo di vedere, di comprendere e soprattutto di spiegare. Da qui l'importanza capitale degli studi sul metodo nelle scienze giuridiche in generale e nel diritto costituzionale in particolare” ( B. Mirkine- Guetzevitch, (Les methodes d'étude du droit constitutionnel comparé” , in : Revue internazionale de droit comparé, , vol.1, n.4, oct.- nov. 1949, pag.397). ( ndr: trad.red).**

**Una questione di metodo ( che è anche una sintesi).**

La produzione di norme giuridiche si connota, in estrema sintesi, come una tipica attività umana che deve essere spiegata con metodi riferiti alla elaborazione, alla struttura semantica, alla collocazione storica e quindi alla interpretazione delle norme che innovano un sistema dato.

Una riflessione sull'inserimento nel nostro tessuto costituzionale delle norme del Fiscal compact , e più complessivamente sulla nuova cornice costituzionale in materia di regole fiscali, costituisce una straordinaria occasione per saggiare la tenuta e il senso di questa ricerca metodologica. La straordinarietà della occasione , a mio avviso, si colloca nella circostanza che per la prima volta ( almeno nel nostro ordinamento costituzionale) concetti e metodi elaborati specificamente dalla riflessione scientifica in campo economico ( ciclo economico, fasi favorevoli e fasi avverse, indebitamento netto e lordo, prodotto potenziale e prodotto effettivo, spesa per investimenti , sostenibilità del debito) vengono in qualche modo direttamente e contestualmente trapiantati nel tessuto costituzionale italiano. L'effetto di sistema sul medium normativo, ( piano della interpretazione e lettura complessiva dei valori costituzionalmente protetti e sistema delle fonti a protezione di questi valori ) è , di tutta evidenza , di impatto molto complesso e profondo. La riflessione sul terreno giuridico è appena iniziata e risente della influenza delle circostanze economiche e soprattutto politiche, interne ed europee, ancora molto fresche e al centro di un conflitto assai acceso, che hanno innescato questo processo; si tratta di elementi che per ora forse impediscono di declinare con cura e precisione tutte le implicazioni di questa operazione. Tuttavia i contorni di fondo, a mio avviso, si vedono e si comprendono.

In questa mia riflessione ( che riorganizza e approfondisce precedenti lavori) mi soffermo sul Fiscal ( e sulla cornice costituzionale generata da questa fonte, di natura non comunitaria , ma trattatistica internazionale) lungo due angolazioni distinte ma convergenti : la prima , economica e la seconda , giuridica; concludo con un'osservazione di natura politico – storica.

In via di premessa , mi pare esatto osservare che emerge in generale una certa convergenza nei commenti più recenti secondo cui, nella attuale fase politica europea, tutta una gestione “tecno-burocratica” della integrazione è nell’occhio di una critica serrata: in molti ora convengono che c’è un intreccio molto stretto tra visione politico istituzionale , sorretta da una ben determinata concezione economica, e risultati economici effettuali. E’ un dato di realtà di cui occorre tenere conto per capire il punto in cui siamo e per spiegare il senso della riforme istituzionali di cui ci occupiamo e l’orizzonte entro cui dobbiamo operare. ( **cfr, tra i tanti, : 2014, J. Habermas, Nella spirale tecnocratica, Laterza**)

Le recenti elezioni europee dovrebbero essere analizzate con grande cura da una classe dirigente che afferma di avere al centro della propria concezione della storia europea le libertà e la democrazia politica , e una prospettiva di integrazione da implementare intorno a questi valori fondanti.

In primo luogo , parto dalla assunzione che se il futuro in qualche misura si può scegliere (da ultimo cfr: E. Giovannini, Scegliere il futuro, il Mulino 2014) è auto evidente che si può cercare di intervenire sulla linea evolutiva del ciclo economico e, in modo ragionevole e dimostrabile, sul rapporto tra pil effettivo e pil potenziale; ( cfr A. Pedone, Per una analisi critica dei saldi di finanza pubblica, 2013, paper , Astrid; id. Il governo della finanza pubblica, Scuola di democrazia europea, 2013; P. De Grauwe, “ Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea” , in Vox, ottobre 2010 e , più in generale, 2012); il problema è : chi e come sceglie il futuro; in un medium normativo democratico la scelta dovrebbe restare in ultima analisi dei parlamenti; se si inseriscono le nuove formulazioni ( art. 97,81,119 Cost) in questo contesto logico interpretativo, a me pare che la nuova cornice costituzionale a certe condizioni può superare una verifica di interna costituzionalità. In questa prospettiva la formula dell’art. 81 Cost.( diverso discorso invece , come dirò, va fatto per l’art. 5 della legge cost. n. 1/2012), mantiene una sua elasticità , lessicale e strutturale, che può essere ricondotta , in ultima analisi , ad una più motivata e tecnicamente solida dimostrazione della sostenibilità del debito, secondo la linea più virtuosa di interpretazione del precedente art. 81 Cost.

La sostenibilità del nostro debito pubblico deve ora essere trattata dal legislatore fiscale ordinario dentro un obbligo di motivazione tecnica ben più stretto e motivato; ma ciò non impedisce di aggiungere indebitamento netto, sia in coerenza con una lettura esplicita e ben supportata del ciclo ( in funzione della composizione degli stabilizzatori automatici che il legislatore ha inteso o intende inserire nell’ordinamento fiscale), sia a fronte di evenienze fuori dell’ordinario.

In questa ottica assume una funzione cruciale, ai fini della stessa tenuta della costituzionalità di tutta l’operazione riformatrice, la possibilità di conoscere,

condividere e approvare ex ante le metodologie di definizione dei vincoli , anche numerici , soprattutto se posti da una fonte eteronoma, la loro trasparenza interna e la possibilità, per le Camere, di poterli discutere criticamente e di poter partecipare ad un processo di revisione metodologica, ferma restando la necessità di motivare in modo plausibile ogni discorso di sostenibilità.

La mia tesi è che il nuovo medium normativo ( per medium normativo intendo la serie sistemica di fonti che si diparte a cascata dalle disposizioni Costituzionali: norme della Costituzione, disposizioni di rango costituzionale; legge rinforzata; legge organica di finanza pubblica; regolamenti parlamentari, ecc) non può operare rinvii in bianco , di natura recettizia, ad una fonte eteronoma che non abbia avuto nessuna effettiva discussione e sanzione parlamentare. Al riguardo utilizzo la categoria di democrazia cognitiva ( J. Harbermas) o di funzione cognitiva delle procedure democratiche come limite interno per giudicare della qualità di una determinata soluzione normativa nazionale. Il rinvio è coerente con l'impianto costituzionale se il meccanismo a cui si fa rinvio consente all'indirizzo politico ( Governo e Parlamento) di assolvere alle funzioni democratico costituzionali. E' un tema di un certo rilievo, messo a fuoco anche da recenti studi sulla regolazione e sui rapporti tra economia e diritto. ( cfr da ultimo il numero monografico “ Economie, regles et normes: une perspective historique” della Revue économique, vol.65,n.2 , marzo 2014; e più in generale,2014, Veronique Champeil – Desplats, Methodologies du droit et des sciences du droit, Dalloz)

Le nostre Camere, come del resto quelle degli altri paesi dell'euro zona, non si sono spogliate di alcun potere costituito in materia fiscale; le fonti regolamentari europee e il Fiscal ( Trattato internazionale) non avevano la possibilità intrinseca di operare tale deprivatione di poteri. I Trattati costitutivi della UE e il Fiscal stesso fanno esplicitamente salvi i tratti costitutivi fondamentali delle Cost. di ogni paese membro ( cfr, tra tutti , Tosato, 2014).

Vorrei al riguardo sottolineare subito un profilo che mi sembra molto rilevante. La teoria dei modelli econometrici apre un campo di grande raffinatezza analitica; ma come avvertono i migliori teorici (L.K. Klein, 1986) si tratta di modelli previsionali che aiutano a sbrogliare la matassa per il decisore; individuano le tendenze di fondo dei processi economici; ma quando vengono trasformati in vincoli normativi e in procedure deputate a far rispettare questi vincoli, ( procedure solo apparentemente depoliticizzate per raggiungere un risultato determinato da fonti tecniche),questi modelli cambiano natura; escono dal campo delle scienze economiche ed entrano a pieno titolo nel campo delle scienze morali , cognitive , normative ( per usare una terminologia tra N. Luhmann ed J. Habermas); si tratta di una questione essenziale , a mio avviso, per capire quale deve essere il metodo per analizzare l'operazione fatta in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 2012. E' questa , mi sembra, la ragione (e la spiegazione ) per cui il Presidente del Consiglio dell'epoca, spiegando queste scelte, di recente ( Parigi, 2014) si è appellato ad imperativi morali: sostanzialmente, estirpare il vizio del debito in una classe politica facilonia; si tratta di una

affermazione veramente impegnativa sul piano morale e politico; che conferma in pieno, a mio avviso, il cambio di natura di questi strumenti una volta trasferiti in formule normative rigide. Il velo della procedura nasconde (appena) il reale rapporto di forza tra creditori e debitori. E tuttavia residua in pieno il nodo della precisa ricostruzione dei limiti entro cui questo cambio di natura può essere ricondotto alla logica di sistema della nostra Costituzione.

Infatti (per usare sempre le categorie di J.Habermas) il potenziale cognitivo della democrazia è intimamente connesso al funzionamento di un medium giuridico normativo che deve trovare una sua sostanziale legittimazione democratica; chi decide la ripartizione della spesa deve poter decidere anche la composizione delle fonti di copertura, sulla base di un adeguato processo motivazionale. La questione della possibilità per il legislatore nazionale di poter fissare, in ultima analisi, la composizione di questo mix, sia pure entro margini di ragionevolezza, resta un punto cruciale per determinare la linea di possibile assorbimento costituzionale delle regole comunitarie sulla costruzione del MTO (obiettivo di medio termine).

Diversamente, la tecnocrazia europea opererebbe come lo strumento che introduce le forme giuridiche per l'auto riproduzione dei meccanismi burocratici ed economici; se l'idea di fondo delle innovazioni costituzionali dovesse rispondere ad un tale schema credo che vi sarebbero spazi consistenti, in sede dottrina e giurisprudenziale, per curare l'interpretazione verso linee più coerenti con l'impianto costituzionale.

Si può comunque affermare che il meccanismo dell'equilibrio di bilancio, come delineato dal medium normativo costituito dalla legge Cost. 1/2012 e dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, "con la definizione in fase programmatica di obiettivi nominali tali da far conseguire un saldo strutturale coerente con l'MTO, non è immediatamente intuitivo"; il sistema delle norme non reca in sé gli strumenti cognitivi per ricostruire con precisione il funzionamento della regola, ma necessita di una integrazione riferita esplicitamente alla filiera delle fonti regolamentari comunitarie. E qui che a mio avviso si situa la debolezza dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, che ha cercato di replicare a livello di fonte costituzionale meccanismi e limiti specifici delle regole comunitarie e del Fiscal che possono, solo entro certi limiti, risultare coerenti con i criteri guida degli artt-97 e 81 Cost.

Il secondo punto di analisi tocca la questione della tipizzazione delle fonti come elemento cruciale per preservare i tratti fondativi della nostra Carta costituzionale. In questa ottica, assume un ruolo cruciale, anche ai fini della tutela dei caratteri intrinseci di uno stato di diritto, il tema della tipizzazione del rapporto tra piano normativo della decisione di bilancio e piano della legislazione "altra"; tipizzazione che non viene meno nel nuovo assetto, ma deve solo trovare comunque un ragionevole e trasparente punto di equilibrio, dal momento che il nuovo art. 81 Cost. non ha direttamente tipizzato il contenuto della legge di bilancio, ma ha rimesso tale operazione ad un'altra fonte costituzionale (art. 5 della legge cost.n.1/2012), che in realtà non aggiunge nulla sul piano qualitativo, e poi ad una legge cd rinforzata, cioè

adottata con un quorum più alto, che invece tenta di dire qualcosa. ( cfr art.15 legge n. 243/2012).

Ove invece si intendesse rinchiudere il recinto della interpretazione del nuovo art. 81 Cost. dentro una sola e ben determinata teoria economica e da ciò farne discendere , a cascata, una serie di conseguenze anche giuridiche, sulla tenuta in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali ( art. 117, secondo comma, lett.m), sostanzialmente aggredibili con una mera operazione numerica direttamente in bilancio, ( tutte le posizioni soggettive potrebbero essere trattate in ultima analisi, come tetti di spesa) , si porrebbero , a mio avviso , seri dubbi sulla intrinseca tenuta positiva di questa operazione ermeneutica, all'interno del sistema costituzionale vigente: oltre che sulla sua intrinseca debolezza scientifica, anche sul piano economico.

Scatta al riguardo tutta la elaborazione sui cd contro limiti costituzionali e sul nucleo non comprimibile dei diritti essenziali di cittadinanza, elementi questi su cui la stessa nostra Corte Costituzionale ha detto cose abbastanza precise. L'esigenza della tipizzazione della legge di bilancio ,tra piano dei fini e piano dei mezzi, ( che possono ben essere riuniti) attiene alla funzione di questa legge nella delimitazione dei poteri tra Governo e Parlamento e alla ricostruzione , previa e giustiziabile , delle posizioni soggettive che danno corpo ai livelli essenziali, civili e sociali.

Quindi ben si può , come è stato fatto, riorganizzare su un diverso piano ( fonte) la legge di bilancio, ( chi scrive lo suggeriva fin dal 1990) ,ma non si può eliminare questa sua funzione tecnica , che è strutturale nel funzionamento della democrazia rappresentativa. Dunque , nella legge di bilancio riformata il piano ricostruttivo dei fini ( norme) e il piano dei mezzi ( risorse) devono risultare distinti e distinguibili proprio per comprendere quale è la curva delle tendenze in atto sulle quali la decisione di bilancio intende intervenire; per sostenere la crescita e per mantenere la rotta di sostenibilità del debito.

La mia idea di fondo rimane quella che vincoli costituzionali sostanzialmente etero imposti aggiungono poco alla capacità di un paese e della sua classe dirigente di mantenere il proprio sistema economico su una rotta di crescita e di controllo della sostenibilità intertemporale del debito. Anzi , se questi vincoli sono troppo rigidi e sono percepiti come in parte illogici, non ben dimostrati e dimostrabili , se non proprio arbitrari ( Fantacone, 2014,Artoni, 2014, Boitani e Landi, 2014) , possono indurre verso comportamenti di rigetto dei vincoli stessi e quindi di tutto il processo di integrazione. ( Von Hagen 1991; De Grauwe, 2014). I recenti esiti della consultazione elettorale europea corroborano questa lettura. La debolezza analitica dei vincoli sta non tanto nelle conclusioni alle quali essi pervengono, per errori di metodo o di calcolo, nei confronti di singoli, paesi : errori connessi al carattere convenzionale del pil potenziale , dell'output gap e del MTO, con effetti sulla regola sulla spesa e sul debito; quanto nella stessa rigidità e automaticità applicativa del vincolo e nella sua opaca , lenta e ambigua procedura di revisione e riesame. Elementi questi che sono funzionali , in buona sostanza ,ad una logica politico

istituzionale, cioè di rapporti di potere tra Stati. E questa opacità è un altro profilo di potenziale illegittimità costituzionale.

Viceversa, vincoli in ultima analisi procedurali, espressione della reale maturazione politico istituzionale di un sistema, assunti in modo trasparente e responsabile, costruiti non per garantire un risultato dato, ma invece per creare le condizioni ottimali per decidere, esprimono il segno e il senso della maturità di un paese: va in questo senso tutta l'esperienza dei pesi nordici, della Francia, del Belgio ecc. Sistemi di democrazia rappresentativa razionalizzata che operano sulle procedure e sui vincoli costruiti dentro le procedure. Il caso della RFT a ben vedere, se collocato nella sua graduale costruzione federale, storico istituzionale, connotata dal rapporto Stato centrale – Laender, non smentisce questa lettura.

## **Il contesto.**

### **a) Una breve premessa sulle teorie organizzative della integrazione.**

Già sul finire degli anni '90, dopo il successo straordinario della nostra entrata nella zona euro con i paesi fondatori, molte riflessioni giuridico politologiche cercarono di rimettere a fuoco il rapporto tra teorie e prassi dell'integrazione politica, con specifico riferimento alla vicenda europea (tra i molti, in Italia, la riflessione italiana più nitida mi sembra quella di **G. Pasquino (1999), Capire l'Europa, Collana Società dell'informazione, Scuola superiore G. Reiss Romoli L'Aquila**). E' possibile affermare con aderenza alla realtà che la teoria e la prassi europea sono state in larga misura egemonizzate da una **visione funzionalista** del processo di integrazione; secondo i funzionalisti “(il più autorevole di quali è forse **Ernest B. Haas**, statunitense di origine tedesca) qualsiasi processo di integrazione nasce e si sviluppa, rafforzandosi cumulativamente grazie alla messa in comune di aree economiche nelle quali gli Stati ritengono che la cooperazione è possibile e fattibile, relativamente priva di costi oppure con costi molto limitati e rapidamente rimborsati dai vantaggi acquisibili, quindi fruttuosa” (op. cit. pag 23). Questo punto, come cerco di argomentare nel prosieguo, mi sembra cruciale per comprendere le ragioni della attuale crisi della zona euro. I successi nell'ambito della cooperazione rafforzata in materia di carbone, acciaio ed energia nucleare avevano fatto tracimare vantaggi (spill over) tali da far ritenere che inserendo direttamente anche la moneta tra questi strumenti di cooperazione rafforzata, la costruzione di istituzioni politiche preposte alla cooperazione economica e sociale ne sarebbe uscita fortemente potenziata e strutturata. Secondo questo schema, nel medio lungo periodo, la cooperazione ed il coordinamento dei processi economici avrebbero fatto da leva, necessaria e sufficiente, per il rafforzamento del coordinamento dei processi politici, fino al passaggio verso forme istituzionali coerenti con un quadro di integrazione economica, fondato sull'uso della stessa moneta in tutte le transazioni eseguite nell'area territoriale che ha adottato questa nuova unità di conto, non solo virtuale, ma effettiva e cartacea. Ma il passaggio ad una moneta unica pone immediatamente

tutti i problemi delle aree valutarie non ottimali ( o sub ottimali) largamente esplorati dalla teoria economica, soprattutto con riferimento alla inevitabile creazione di squilibri nei saldi delle partite commerciali e nell'afflusso – deflusso del segno monetario utilizzato.

Come diremo, questo schema è entrato in crisi , soprattutto a partire dalla prima tempesta finanziaria del 2005 e poi sempre più velocemente con la crisi del 2008. I limiti di una moneta senza stato hanno accentuato , piuttosto che far convergere, i differenziali di competitività. Su questa evidenza empirica sembra ora esserci un notevole accordo. E se la scienza economica deve avere una solida base empirica, come tutte le scienze umane, occorre pure forse rivedere qualche assunto teorico che a lungo sostenuto la bontà di politiche di consolidamento fiscale a tutti i costi in aree monetarie non perfette. ( la cd moneta senza stato; sul punto , da ultimo, mi sembra molto indicativa l' **intervista di K.Rogoff a: “ Le Monde” del 29 maggio 2014).**

Questa concezione funzionalista, si integra e viene a sua volta completata da una visione teorico pratica che sottolinea il **ruolo delle comunicazioni sociali e culturali**, accanto alle transazioni economiche ; la doppia serie di transazioni, culturali ed economiche , viene vista come la forza vettoriale più potente alla scopo di alimentare la propensione alla integrazione ; il maggior teorico di questa impostazione è il politologo di origine boema **Karl W. Deutsh**. Si trattava dunque di lavorare per la creazione di una base culturale condivisa, afferente ai valori di cittadinanza e sul funzionamento della cooperazione economica.

Questi due approcci teorico pratici ( **funzionalismo e comunicazione sociale e culturale**) sono stati in realtà sempre attraversati dialetticamente da almeno altri due approcci di fondo; quello più schiettamente di **impronta federalista** ( cessione progressiva di potere dagli Stati nazionali ad una entità sovra nazionale , dotata di sovranità politica autonoma ) e quello che ha privilegiato gli **approcci intergovernativi ( cd federalismo esecutivo)** ; e non vi è dubbio che le luci e le ombre dei progressi intervenuti dopo Maastricht sono in larga misura da attribuire all'azione dei governi degli Stati membri, nelle sedi dove essi sono stati più liberi di accordarsi e condizionarsi ( Consiglio economico finanziario e Consiglio dei Capi di Governo e dei Capi di Stato).

L'impronta fortemente governativa dell'impianto dei cd acquis è largamente riconosciuta dagli studiosi di diritto comunitario: il punto, come diremo , è che probabilmente questo impianto non sembra più in condizione di svolgimenti adeguati alle sfide storico politiche della attuale fase della globalizzazione. E soprattutto, alla prova dei fatti, ha dovuto fare i conti sul piano pratico, con quelle analisi economiche che avevano con chiarezza messo in evidenza i limiti e i problemi derivanti da una integrazione monetaria priva di basi statuali di unificazione e garanzia del valore della moneta e del sistema delle transazioni bancarie, priva di meccanismi di trasferimento finanziario compensativo tra aree segnate da rilevanti differenziali di produttività e tutta centrata sulla restrizione delle politiche fiscali , tradotta via via in vincoli formali ed ordinamenti sempre più stretti . ( Mundell, Pedone, De Grouwe, ecc).

## **b) La concezione economica che ha fatto da sfondo a Maastricht.**

En passant vale la pena ricordare che la concezione economica entro cui si collocano i vincoli di Maastricht (1992) e poi le successive vicende regolatorie che segnano il pendolo (da un plus di flessibilità strutturale ad una stretta dei bulloni) in materia fiscale (dal 2005 al 2011), sono effettivamente figlie dell'ambiente intellettuale della stagflazione degli anni '70 e degli anni '80, marcati dalla inflazione alta, la crescita lenta e la disoccupazione. Prevalsa una concezione secondo cui la banca centrale deve darsi una linea di sostanziale indipendenza, lo Stato deve progressivamente limitare le sue funzioni di sostegno al reddito, il sistema fiscale deve attenuare nettamente il suo assetto progressivo; mercati larghi ed integrati, con piena libertà di movimento di capitali e piena tutela della concorrenza, sembravano elementi sufficienti per sostenere un progetto politico come l'integrazione europea; l'Euro è in sostanza espressione di questa concezione. È opportuno avere chiaro che effettivamente è questa la base teorica della moneta unica.

L'art. 1. del TFU ha un valore vagamente ideale e programmatico; la struttura normativa portante del diritto comunitario si è saldamente mossa fin qui dentro questa concezione, con molti correttivi non sostanziali.

## **c) La concezione procedurale dell'obbligo di copertura nella interpretazione e nella applicazione dell'art. 81 Cost.**

Mi sia consentito ricordare, a mo' di premessa, che chi scrive ha sempre nutrito una profonda diffidenza verso la prevalenza, nel processo di decisione democratica, di visioni tecnocratiche, destinate in ultima analisi a far prevalere comunque un vincolo tecnico rispetto ad una scelta politica; le procedure democratiche devono preparare le condizioni cognitive per un risultato ottimale, devono consentire al Governo di far valere il suo indirizzo, ma non possono essere costruite in modo da imporre ex ante un risultato; in Italia queste concezioni tecnocratiche sono peraltro state a lungo egemonizzate da una mediocre cultura giuridico-contabile e da una visione opaca e predatoria del rapporto tra privato e pubblico: visione largamente dominante proprio nel rapporto tra classe imprenditoriale e potere politico.

Prevalsa nella teoria e nella prassi, dal 1948 in poi, una lettura procedurale dell'obbligo di copertura disciplinato nell'art. 81 Cost. Si tratta, a mio avviso, di una lettura del tutto coerente con l'impianto costituzionale, impianto che non ha inteso prendere posizione a favore di alcuna teoria economica positiva.

Ogni lettura che intendesse bloccare il congegno interpretativo della Cost. su una determinata visione della politica di bilancio (mezzi e fini) sarebbe intrinsecamente incostituzionale. Questa mi sembra la sola condizione limite per valutare la intrinseca costituzionalità delle innovazioni introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012, e con le fonti sotto ordinate.

Affermare che il processo di revisione costituzionale è stato conforme alle regole e votato da un quorum amplissimo, che ha impedito il referendum, non significa nulla

sulla valutazione della intrinseca legittimità delle innovazioni introdotte: esse devono essere lette e interpretate in coerenza con i valori limite della Costituzione. Una lettura che impedisse in modo sistematico al bilancio di assolvere alle sue funzioni di stabilizzazione, redistribuzione e sviluppo dell'economia sarebbe all'evidenza incostituzionale. Il debito è un ponte tra passato, presente e futuro; la qualità del debito è certamente un profilo cruciale della sua sostenibilità ( De Grauwe, op cit, pag 278- 279). Ma sarebbe privo di senso economico e di logica giuridico costituzionale, immaginare di potere impedire indefinitamente nuovo debito con una disposizione di rango costituzionale.

En passant vorrei ricordare che il cd ordine del giorno Perassi, poi rimasto senza seguito nei lavori della Assemblea costituente, ( a cui fanno spesso riferimento alcuni autori ), aveva anche esso una valenza squisitamente procedurale, nel senso di un rafforzamento dei congegni ( procedurali ) a protezione dell'indirizzo del Governo. Tutto il processo che si apre con la legge n. 468/1978, fino alla legge n.196 del 2009, si iscrive nel lungo tentativo di razionalizzare la forma parlamentare dentro la cornice costituzionale vigente. Era dunque questa la visione delle riforme del 1988 ( legge n. 462) e del 1999 ( legge n. 402); e la stessa legge n. 196 del 2009 è figlia di questa concezione.

Tutte le esperienze europee di razionalizzazione della forma parlamentare ( analizzate da Duverger in poi ) si sono sempre svolte sul terreno dei poteri del Governo e del Parlamento ( limiti alla emendabilità ; filtri procedurali , ecc); i limiti quantitativi sono un espediente europeo per cercare di far convergere economie nazionali che rimangono sovrane in campo fiscale e bancario; ogni unione monetaria che è priva di una stabilizzazione centrale ( via trasferimenti da bilancio o via creazione di moneta) , come è noto, deve scegliere un sentiero tra due polarità possibili: lasciare che la stabilizzazione avvenga attraverso i bilanci nazionali ovvero regolare in modo più o meno rigido le politiche fiscali ( entrata e spesa) dei paesi membri.

La scelta operata in Italia, nel 2011, di rompere questo approccio procedurale, a livello costituzionale, viene motivata : a) con un ( inesistente ) obbligo giuridico comunitario e internazionale; ( la dottrina è unanime nel sottolineare la autonomia della scelta politica che ha condotto alla modifica della Costituzione); b) con la tesi ( del tutto politica) del sostanziale insuccesso del tentativo di stabilizzare il debito attraverso congegni in ultima analisi procedurali. ; tesi molto dubbia fattualmente, ma soprattutto irragionevole sul piano teorico; i vincoli procedurali assolvono ad un compito di stabilizzazione della forma parlamentare, non di garanzia di una determinata politica fiscale e di un determinato risultato; e del resto è relativamente agevole dimostrare che a partire dal 1988, e poi soprattutto dal 1996, l'indirizzo politico maggioritario risulta ex ante rispettato, nei suoi congegni contabili di copertura e nelle sue linee di fondo; se ex post i risultati sono deludenti le questioni non sono contabili ma di sostanza ; attengono alle scelte di politica di bilancio ed economica più in generale.

Si tratta allora sul piano economico di capire quali sono le cause profonde della nostra perdita di competitività multifattoriale. Dunque luci ed ombre nella lettura

storica dell'art. 81 Cost. Ma tuttavia, ad avviso di chi scrive, ogni tentativo di chiudere il congegno costituzionale dentro un schema normativo rigido, che replica una determinata visione di politica fiscale, rischia di chiudersi in una lettura a forte rischio di incostituzionalità delle norme relative. Si può ricondurre il nuovo assetto (art. 81 Cost e dintorni) dentro una lettura che eviti questo rischio? Sì, a mio avviso, ma a certe condizioni.

#### **d) Le tradizioni costituzionali europee in materia fiscale.**

E del resto già dalla metà degli anni 2000, le riflessioni più attente alle questioni profonde di metodo giuridico avevano messo in luce che una concezione strutturale del diritto europeo, fondata sulla sola forza del diritto e delle tradizioni costituzionali dei Paesi membri dell'Unione avrebbe dovuto alla fine fare i conti col rapporto tra scelte democratico parlamentari e diritto del bilancio; col tema che, chi scrive, esemplificava nella metafora del campo di gioco. (mi sia permesso di fare rinvio alla nota finale, da: De Ioanna, 2005). Questa linea è stata di recente ripresa in Italia (**G. Della Cananea, 2014**) e merita una breve puntualizzazione. Metafora del campo di gioco e tradizioni costituzionali dei paesi membri sono due modi per porre la stessa questione: quella della tipizzazione e della protezione dei piani della deliberazione e della innovazione normativa che danno corpo alle scelte di politica fiscale (entrata e spesa) di un governo che opera in un ambiente funzionalizzato alle tecniche della democrazia rappresentativa: stabilità della struttura del bilancio che viene deliberato dalle Camere; protezione delle scelte fiscali del Governo; limiti intrinseci al processo fiscale che lo mettano, per quanto possibile, al riparo da scelte affrettate e prive di sufficiente base conoscitiva; dunque procedura per ottimizzare un risultato, non per garantire un risultato predeterminato. Tuttavia, la costruzione di una *lex fiscalis* europea incontra gli stessi limiti e gli stessi nodi che ha incontrato, nella storia degli stati membri, la costruzione di una vera democrazia di bilancio, con limiti e contri limiti.

La tesi che qui si avanza è che proprio il corretto inserimento dei dispositivi costituzionali in materia fiscale nell'alveo della tradizione costituzionale europea, dovrebbe portare a porsi la domanda se l'assetto immaginato, per ora, nella definizione dei limiti delle scelte fiscali, europee e dei singoli paesi membri, (il processo regolatorio che prende avvio con Maastricht, viene rivisto nel 2005 e poi nel 2011, ecc, e include ora anche il Fiscal), sia in condizione di tenere la rotta funzionale della costruzione e dello sviluppo di una area europea integrata, economicamente e politicamente.

La mia adesione va a quella linea di pensiero che ritiene che la via, stretta con i bulloni dei regolamenti del 2011 e poi del Fiscal, se non sarà rapidamente integrata e modificata, rischia di far deragliare tutto il progetto europeo. E' questa mia

adesione si fonda sulla circostanza che nella fase attuale prevale una concezione solo apparentemente tecnica, ma in effetti di tipo etico culturale, che si “scarica” nella costruzione di limiti giuridici quantitativi ( numerici) in materia fiscale; concezione che sottende solo e soltanto una precisa visione politica; quella del divieto di trasferimenti perequativi, a qualsiasi titolo ( no bail out); costruzione che, a mio avviso, non tiene conto a sufficienza di alcuni elementi costitutivi di una economia di mercato, dove lo Stato conserva ruoli e poteri assai rilevanti, soprattutto nel guidare l’evoluzione innovativa di sistemi ad alta complessità, ( trasporti, energia, innovazione e ricerca di base), nel sostenere, in ultima istanza, la politica monetaria; e infine, più strutturalmente, nella funzione del controllo democratico coesistente al funzionamento delle democrazie rappresentative.

In particolare, si è di fatto realizzata, a partire dalla prima crisi finanziaria del 2005 e poi in modo clamoroso dopo il 2008, una situazione nella quale tutti i nodi tecnici derivanti dalla necessità di fronteggiare la crisi finanziaria, sono stati delegati completamente al circuito: tecnici della Commissione – tecnici della BCE, sedi intergovernative.

La regolazione che è stata via via imposta, prima con regolamenti adottati alla unanimità ( a partire dal six pact) e poi con l’escamotage del Fiscal, si svolge senza alcuna reale argomentazione pubblica delle scelte e delle decisioni, delle ragioni del rigetto di possibili alternative e della valutazione dei costi e dei benefici. Domina l’urgenza del decidere che rende pressoché impossibile non solo per i cittadini europei, ma per gli stessi parlamentari degli stati membri comprendere con ragionevole esattezza che cosa stanno approvando. E questa delega di poteri fiscali avviene su un terreno che non è quello della politica monetaria ma propriamente quello della politica fiscale, che tocca direttamente ruoli e poteri delle Camere rappresentative. Vi è stato come uno scambio di ruolo tra politica e tecnica: i politici più apprezzati, in sede europea e nazionale, si muovono come dei bravi funzionari che eseguono direttive tecniche elaborate solo in apparenza da autorità inter governative, ma in realtà solidamente presidiate da organismi tecnici.

## **I nodi critici.**

In sintesi i nodi critici di questo medium normativo possono così riassumersi: opacità nella costruzione del MTO; rinvio recettizio in bianco a tecnici che operano in un ambiente altamente gerarchizzato e burocratizzato; aggancio delle politiche fiscali a parametri numerici rigidi, non motivati in modo trasparente e costruiti sulla base di convenzioni virtuali; se il metodo include un errore, questi tende ad auto riprodursi, mentre i sistemi interni di auto controllo non sembrano esistere e, se esistono, non sono auto evidenti e conoscibili; la variazione tra il piano ex ante ( il sentiero di stabilizzazione) e quello ex post ( la realtà effettuale ) viene sanzionato sulla base di un giudizio ad alta convenzionalità tecnica e discrezionalità politica: la stabilità del quadro interno, le cd riforme di struttura; ecc, ecc; non c’è un rapporto

chiaro tra le procedure ( nazionali ed europee) e il loro fine ( il vincolo numerico); occorre capovolgere questa impostazione; se non si possono modificare le strutture del Trattato , si può invece riesaminare e ridefinire con cura la procedura di costruzione del MTO; si possono validare meglio i dati di base; si possono escludere spese di investimento; si può far intervenire con poteri veri di controllo e monitoraggio il Parlamento nazionale.

Si tratta proprio di ripristinare gli elementi costitutivi della tradizione europea in materia di decisione di bilancio. L'art. 16 del Fiscal , che prevede ( entro 5 anni) un suo inserimento nel tessuto delle regole comunitarie può essere l'occasione tecnica per modificare questa impostazione; quello che si è fatto con regolamenti e un Trattato non comunitario, può essere riletto e rifatto con le stesse fonti regolamentari europee; gli unici vincoli fondativi della UE sono i criteri nominali di convergenza di Maastricht.

Non siamo di fronte alla scelta di opzioni politiche per sciogliere questioni tecnologiche: come lo smaltimento dei rifiuti radioattivi; gli effetti delle onde elettromagnetiche; gli OGM; ecc.

Siamo di fronte al tentativo di chiudere le variabili che compongono un vivente , come l'economia, dentro, uno schema convenzionale e rigido ( il MTO) che metta al riparo da una variabile critica: la non sostenibilità del debito; ma l'economia non è un manufatto tecnologico ( anche se la tecnologia assume un ruolo cruciale nello sviluppo multifattoriale della produttività).

L'economia è il teatro dei rapporti reali e monetari che danno corpo alla gerarchia tra aree territoriali e popoli. In questo intreccio tra istituzioni ed economia c'è la scommessa dell'integrazione europea ed il suo limite intrinseco, al punto in cui è evoluta.

Ma è un intreccio ad alta valenza politica; se si perde questo elemento politico di soluzione dei conflitti si rischia di far saltare tutto per un eccesso di rigidità dei meccanismi di controllo. Le vie di uscita sono lente , complesse e ostruite ora da meccanismi troppo rigidi. Dunque è molto importante saper distinguere tra il campo dei saperi tecnologici e il campo dei saperi economico istituzionali. E' molto importante avere il senso dei due saperi e delle scelte che pongono i due saperi.

E' molto importante capire sempre che i processi di irrigidimento dei vincoli fiscali ex ante ed ex post rispondono essenzialmente ad una preoccupazione e ad un'esigenza tutta politica; quella di trovare dei meccanismi che attutiscano i processi di divergenza e implementino le convergenze economiche: dentro uno schema di rapporti intergovernativi e interstatuali che deve rimanere rigorosamente dentro il principio del non bail out. Il pendolo tra più e meno flessibilità ( dal 2005 al 2011) si spiega tutto dentro uno schema politico, dominato dalla visione non visione ( U. Beck) della Germania. Questo pendolo può essere tenuto dentro lo schema costituzionale italiano solo a patto che di esso se ne dia una lettura sufficientemente flessibile. Che significa?

## **Il testo.**

La tecnica è quella della addensamento (funzionale) delle norme e della integrazione stretta dei piani normativi: Reg. comunitari, Fiscal, Cost. , legge cost. , legge rinforzata, legge organica di finanza pubblica; reg. parl. Lo scopo è : restringere al massimo l'area delle decisioni politiche; i parlamentari sono dei funzionari che eseguono un copione ; si dividono secondo il rispettivo grado di adesione a questo copione e secondo la capacità di leggerne i meccanismi interni; le burocrazie di supporto (MEF e Parlamento) hanno assunto questa obbiettiva funzione di facilitatori della comprensione dei vincoli etero imposti. E' la stessa tecnica degli anni '80 e '90, tuttavia con un'aggiunta quantitativa e numerica, agganciata all'Europa, che ne cambia la natura.

Come si ricostruisce una linea di ragionevole interpretazione giuridica che è chiamata necessariamente a prendere posizione su concetti economici complessi e polisensibili. Equilibrio di bilancio; ciclo economico; fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo; indebitamento , lordo e netto; sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. La letteratura economica è sterminata su questi temi. La lettura costituzionale si trova di fronte a problemi in parte inediti; ma può trattarsi di una opportunità: a certe condizioni ermeneutiche. Dal punto di vista economico assume un ruolo cruciale la metodologia di calcolo del ciclo strutturale (normale) e della differenza tra il pil effettivo e il pil potenziale ( se tutti i fattori fossero utilizzati , in un contesto non inflazionistico).

Tutte le ricostruzioni giuridiche convergono nel mettere in evidenza che non vi era alcun vincolo giuridico , in senso tecnico, che obbligasse a modificare la Carta fondamentale; il criterio della effettività e della sostenibilità dell'equilibrio del bilancio pubblico poteva essere implementato lungo linee diversificate che non toccassero l'impianto dell'art. 81 Cost. e si limitassero a fare esplicito rinvio agli obblighi comunitari. Quindi la scelta di modificare la Cost. esprime una precisa valutazione ( e assunzione di responsabilità) sull'indirizzo politico costituzionale che si è voluto modificare, in quanto giudicato non idoneo a garantire i risultati di riequilibrio che si intendono raggiungere. E' una valutazione fattualmente assai dubbia; e comunque giuridicamente assai delicata.

## **La governance fiscale europea: un manufatto ad alta intensità tecnocratica.**

Sul piano generale è stato osservato che la legittimazione europea si può distinguere in una legittimazione che si riferisce alla partecipazione dei popoli alle decisioni (input legitimacy); in una legittimazione che si riferisce alla trasparenza, alla accountability e alla efficienza del processo decisionale nelle istituzioni europee (throughput legitimacy), in una legittimazione che si riferisce al grado di effettività che le decisioni comunitarie hanno per i popoli europei (output legitimacy). Questi tre

profili della legittimazione hanno una dimensione europea ed una dimensione nazionale. ( R. Repassi, 2013). Tuttavia è ormai chiaro che mentre la moneta unica (UME) configura l'unica struttura sovranazionale, affidata alla sola vera istituzione comunitaria, BCE, che opera in condizione di indipendenza, istituzionale e tecnica, in un campo (la politica monetaria) intestato alla competenza esclusiva della UE, invece, la politica economica (meglio il coordinamento delle politiche economiche) rimane un campo mediato dalla azione dei singoli stati membri che sono coordinati dal Consiglio europeo e dalla Commissione. In questo contesto il ruolo dei Parlamenti nazionali appare del tutto secondario e parimenti il ruolo del Parlamento europeo. L'euro zona opera in una situazione di legittimazione asimmetrica. Si pone dunque oggettivamente il nodo di un recupero effettivo di ruolo e di potere per il Parlamento europeo e per i parlamenti nazionali.

La caratteristica centrale del diritto dell'economia europeo e in particolare della governance fiscale, mi sembra risieda nella sequenza di atti, regolamentari e non, che sono stati posti in essere a valle del primo nucleo costituito dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità (Regolamenti nn. 1466 e 1467/1997 del Consiglio), nell'area che articola un vero dispositivo cogente, che prende le mosse dalla revisione del Patto del 2005 (Regolamenti nn. 1055 e 1056/2005 del Consiglio), dove viene introdotto il concetto di pareggio strutturale da collocare sulla linea di una programmazione pluriennale di medio termine, e si fonda ora ( 2011) sul cd semestre europeo, come strutturato dal complesso di atti che articolano il Six Pack (una direttiva e cinque regolamenti), da collocare sullo sfondo del Fiscal Compact (TSCG) e dell'ESM (European stability mechanism), che come è noto sono due fonti di natura internazionale, sia pure collegati alla UME e al Trattato sul funzionamento europeo-TFEU. Si tratta di due fonti collegate dalla stessa logica, frutto di accordi intergovernativi, che per qualche aspetto, vale soprattutto per il Fiscal, cercano di salvare una qualche dimensione comunitaria.

Il segno fondamentale di questa sequenza mi sembra vada individuato nella tecnica del rinvio recettizio che le norme fanno, in definitiva, a vincoli numerici e al Codice di condotta per l'applicazione dell'MTO (Obiettivo di medio termine), Codice che dettaglia per ogni membro i coefficienti da utilizzare in concreto per definire l'obiettivo annuale di saldo netto strutturale. Il Codice di condotta contiene dunque specifiche riguardanti l'attuazione del Patto di stabilità e crescita e le linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei Programmi di stabilità e convergenza.

E' redatto da un gruppo di funzionari della Commissione che traducono in formule l'input che ricevono dalla Commissione stessa e dal Consiglio economico, quindi, dall'indirizzo politico che prevale in questi organismi.

Dunque, in questo contesto come funziona questo specifico e strutturato segmento del diritto dell'economia europeo?

Funziona con un rinvio alle formule numeriche e ai metodi determinati dai tecnici della Commissione e approvati, in senso al Consiglio economico finanziario, dai ministri dell'economia e delle finanze di ogni paese membro.

## **Le linee di lettura dell'inserimento dei vincoli nell'ordinamento italiano.**

Ci sono molte ottime ricostruzioni della legge 243/2012 e della nuova cornice costituzionale (2014, Luciani; 2014, Tosato; 2014, Bergonzini; 2014, Boccaccio, da ultimo, in particolare, 2014, L.Landi ).

Esse si possono ordinare secondo tre linee interpretative; la prima tende a mettere in evidenza il carattere di sostanziale continuità tra i regolamenti del 2011 (Six Pack, ecc.) e le scelte del Fiscal Compact; (vedi **Tosato 2014**); queste scelte, quasi naturalmente, potranno essere assorbite nell'ordinamento comunitario (sulla base dell'art. 16 del Fiscal Compact).

Una seconda linea ritiene che i vincoli sul pareggio dovevano essere declinati con maggiore rigore formale; l'unica lettura seria, vista la dissenatezza dei nostri politici, sarebbe stata quella di precludere per un tempo molto lungo la possibilità di finanziare i bilanci pubblici con operazioni di nuovo indebitamento; la scelte fatte non garantirebbero tale rigore. In questa ottica si rinviene, a mio avviso, anche un interessante profilo morale, espresso con chiarezza dal nostro ex premier Monti in una recente occasione in Francia; il compito di chi ha fatto quelle riforme ( incluso l'art. 81 Cost) è stato quello di sradicare dai comportamenti di una classe politica il debito come soluzione dei problemi. Da qui la motivazione di fondo delle scelte in esame : essa sembra risiedere in una ben determinata valutazione ( negativa) delle classi dirigenti italiane e della loro irreformabilità dentro la vigente cornice fiscale costituzionale.

La terza linea vede con più nitore gli elementi di discontinuità che si aprono già con il Six Pack ma che segnano un vera rottura col Fiscal Compact. La tesi di chi scrive è che il Fiscal Compact ha una valenza sostanzialmente e prevalentemente politico istituzionale, come tutto il processo in cui si inserisce, peraltro introducendo tratti di profonda innovazione. La valenza analitica del Fiscal Compact, sul terreno economico appare debole ( cfr: 2012, P.De Grauwe); la valenza politico istituzionale è invece fortissima; ma questo tratto di forza è anche la sua interna debolezza: perché sbilancia tutta la fase di integrazione economica su un solo "pilastro" e così facendo accentua le divaricazioni di competitività in essere (2014, Gravronsky);ma soprattutto sottrae ai parlamenti nazionali un'area di decisione e controllo democratico su scelte cruciali della vita di una collettività. A prescindere dai dubbi sulla stessa legittimità del processo che si è svolto a partire dal 2005, dubbi avanzati da una autorevolissima dottrina (2014, G. Guarino), appare piuttosto chiaro che l'area di mediazione politica sottesa alle regole di Maastricht è stata fortemente prosciugata; tutto il meccanismo di controllo risulta inserito dentro una regolazione di tipo quasi automatico, che incorpora, in realtà, un sostanziale grado di espropriazione del potere politico dei governi e dei parlamenti nazionali. In questo senso, la valenza istituzionale del Fiscal Compact sta tutta nella imposizione ab externo di un vincolo interno agli ordinamenti

nazionali, di ordine possibilmente costituzionale, e nella determinazione di vincoli automatici di correzione, in caso di scostamenti dal percorso del MTO (obiettivo di medio termine). Nella costruzione costituzionale introdotta in Italia con la legge cost. **n.1.** del 2012 e con la cd legge rinforzata n. 243 del 2012, l'equilibrio di bilancio viene fatto coincidere con l'obiettivo di medio termine scelto dal governo per gli anni di riferimento; pareggio strutturale ed obiettivo di medio termine sono costruiti in modo da renderli uguali.<sup>1</sup>

Ora, la questione non sta nella opportunità di vincoli finanziari che orientino il processo decisionale; in realtà questi vincoli hanno sempre operato, anche nel precedente assetto costituzionale; i punti in discussione, sono due; in primo luogo, si tratta di testare lo stesso fondamento, teorico-pratico, della preferenza di vincoli numerici rigidi rispetto a vincoli in ultima analisi procedurali; in secondo luogo, si tratta di capire la struttura interna di questi vincoli e la procedura con cui essi vengono determinati e adeguati. Se sia la struttura che la procedura sono espressione di un processo piuttosto opaco e tecnocratico, senza alcuna vera legittimazione democratica e trasparenza interna ed esterna, si pongono questioni molto delicate, che investono tutti e tre i profili di legittimazione delle istituzioni comunitarie a cui abbiamo fatto cenno in premessa. Il richiamo alle prerogative dei parlamenti nazionali, recato nel Fiscal Compact, è una pura formula di rito, con un forte carico di involontaria ironia. Ed infatti tutta la posizione politica che sostiene in Germania la linea dei vincoli numerici ed una politica di drastica e rapida stabilizzazione fiscale per tutti i paesi della zona euro, poggia proprio sul punto della responsabilità – irresponsabilità politica delle classi politiche (rectius parlamenti) di questi paesi; questo mentre tutta la costruzione costituzionale tedesca, ferreamente presidiata dalla Corte costituzionale federale di Karlsruhe, si fonda sui poteri e sulle prerogative del Bundestag e sulla non rinunciabilità dei caratteri fondativi della costituzione tedesca, in primis il principio di democrazia. Il Fiscal Compact è dunque un trattato internazionale che intende imporre ai paesi firmatari l'assetto fiscale della Germania federale, in un contesto comunitario nel quale sono carenti o inesistenti gli strumenti

---

<sup>1</sup> Va segnalato che nei commenti giuridici al Fiscal Compact prevale la descrizione esterna della sequenza del piano delle fonti e l'esame delle questioni procedurali legate alla possibilità di adire la Corte di giustizia: nella sostanza, nel migliore dei casi, nei testi giuridici troviamo forme di parafrasi dell'art. 3.1 del TSCG e lo stesso avviene nei documenti ufficiali o semi ufficiali (la letteratura grigia di fonte parlamentare); vi si osserva che questo testo prescrive la regola del pareggio del bilancio generale dello Stato, che si considera raggiunto con il rispetto di alcuni parametri, fra cui un deficit strutturale non superiore allo 0,5% (secondo l'art. 4 del TSGC la soglia è dell'1% per i paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL). Gli Stati contraenti devono assicurare una rapida convergenza verso tali obiettivi nel medio termine, secondo un calendario che sarà proposto dalla Commissione UE, che terrà conto dei rispettivi rischi di sostenibilità di ciascun Paese in linea con il Patto di stabilità e crescita, già in vigore.”(cfr ad esempio, **L. Serena Rossi, 2012, pag. 296**). Secondo l'art. 3, par. 2, tali regole dovranno essere attuate dagli Stati contraenti al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del TSCG per mezzo di disposizioni vincolanti e permanenti, possibilmente di carattere costituzionale.

Ogni Stato dovrà poi predisporre nel rispetto delle prerogative del Parlamento nazionale, i meccanismi di aggiustamento automatico, regolandone tempi e dimensione, nonché il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni nazionali preposte a sorvegliare e far rispettare le regole in questione. Tutte le questioni tecniche legate alla definizione dei parametri e della linea di costruzione di un percorso di convergenza verso il MTO sono in definitiva rimesse a quanto stabilito dai tecnici (nel Codice di condotta del Patto di stabilità). Quindi una normativa ad alto tasso di rinvio a fonti tecniche, elaborate da organismi non connessi ad alcuna legittimazione democratica. Le regole di condotta del Patto di stabilità e le regole di condotta della politica monetaria sono determinate da due organismi (gli uffici della Commissione e il Board della BCE) del tutto slegati da ogni legittimazione democratica.

di coordinamento della politica economica di cui dispone l'ordinamento federale tedesco. Inoltre è un meccanismo – sul punto torneremo più avanti – che prevede tempi di aggiustamento della formula del MTO di una lentezza e complessità (cfr il Codice di condotta) contro fattuali rispetto a quelli di un'area monetaria unica; e questa controfattualità è organizzata proprio per “costringere” l'ambito delle scelte dei governi e dei parlamenti nazionali.

Questa linea di lettura ritiene dunque più rilevanti gli elementi di discontinuità che si aprono già con il six pact ma che segnano una vera rottura col Fiscal. La tesi di chi scrive è, dunque, che il Fiscal ha una valenza sostanzialmente e prevalentemente politico istituzionale, come tutto il processo in cui si inserisce; al di là della evidente e riconosciuta non obbligatorietà di questo inserimento dei vincoli in Costituzione, questi strumenti innovano profondamente; inseriscono un rinvio recettizio ad uno schema opaco ed etero diretto; appare dunque erronea in se, a mio avviso, una regola quantitativa eteronoma, che fa da corsetto rigido alla scelta dell'indirizzo legislativo, e che non esprime un percorso logico dimostrativo (tesi N. Luhmann sulla funzione dimostrativa del procedimento legislativo e di Habermas sulla funzione cognitiva della democrazia) coerente, internamente chiaro e condiviso realmente dalla maggioranza che lo adotta e compreso dalla opposizione.

C'è in questo meccanismo un possibile elemento di incostituzionalità se le norme dell'art. 81 Cost. non si leggono con una certa souplesse; e del resto si capisce bene che chi ha riscritto quell'articolo si rendeva conto che stava cimentandosi con una materia assai delicata che doveva essere trattata con un minimo di garbo istituzionale. Da qui la ragione per cui mi soffermerò essenzialmente sull'art. 81 Cost.; dalla lettura di questa norma discende a cascata il valore e il senso di tutte le norme connesse, in primis l'art. 5 della legge cost. n1/2012 e della legge rinforzata.

Il nucleo del mio ragionamento è il seguente; se si legge l'art. 81 Cost. come l'articolazione di una determinata spiegazione economica della crescita e dell'equilibrio economico, e si ricostruisce lo spazio possibile per il nuovo indebitamento netto entro le coordinate di questa teoria, si compie una operazione non conforme alla corretta interpretazione e applicazione del sistema positivo della nostra Costituzione. E la stessa Corte Costituzionale potrà far valere la illegittimità di una tale operazione ermeneutica in sede di esame di singole disposizioni sottoposte al suo esame.

Il valore costituzionale che viene ora fortemente strutturato è quello della sostenibilità del debito, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Infatti il debito può essere utilizzato come forma di copertura solo per considerare gli effetti del ciclo economico. Quindi il debito rimane ben utilizzabile in funzione anticiclica. Tutto questo si può ricostruire con chiarezza a partire dal nuovo art. 97 Cost.: “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”. Dunque in nessuna delle disposizioni positive della Cost., della legge

costituzionale e della legge n. 243 del 2012 viene utilizzato il termine “ pareggio “ , mentre l’unica forma lessicale sempre ripetuta è quella di “ equilibrio”. ( Per dottrina e giurisprudenza costante, a livello italiano e comunitario, gli oggetti recati nelle leggende , leggi ed articoli, non sono rilevanti; è vincolante solo il contenuto delle disposizioni).

Il testo è frutto di una doppia lettura molto rapida, non particolarmente approfondita e densa di spunti interpretativi ( per una ricostruzione molto accurata della discussione parlamentare , con una riflessione tecnica sulla terminologia utilizzata cfr : C. Bergonzini, 2014). Il riferimento sostanziale è al vincolo europeo in termini di MTO, riferibile alla situazione del singolo Paese membro, calcolato con le procedure stabilite dalla Commissione. Il profilo strutturale viene ripreso dall’art. 81 Cost. , comma primo: “ 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 successivo comma secondo tipizza le due fattispecie ( e le due procedure) nelle quali il ricorso all’indebitamento netto nominale è consentito. La funzione di stabilizzazione anticiclica è quindi intestata solo allo Stato il cui bilancio deve equilibrarsi lungo un sentiero di tipo strutturale. L’art. 119 Cost. riflette questa situazione. La legge rinforzata ( art. 2, comma 1, lett. e) definisce il MTO come “ il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione Europea”. Nella legge rinforzata l’unico esplicito riferimento al Fiscal si rinviene nell’art. 8, comma 1 ( Meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all’obiettivo programmatico strutturale).

Una sorta di eccesso di zelo segna il nuovo art. 5 della legge costituzionale dove si vincola la nuova legge cornice di finanza pubblica a dover disciplinare ( quindi a normare) l’accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni , “ distinguendo tra quelli dovuti all’andamento del ciclo economico, all’inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; sempre la legge cornice deve poi disciplinare il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo , al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; deve poi definire le gravi recessioni economiche , le crisi finanziarie e le gravi calamità.

Si tratta di una mediocre trasposizione in lessico normativo dei vincoli e delle tecniche di controllo della finanza pubblica messo in campo dai regolamenti comunitari e dal Fiscal , mutate , senza particolari mediazioni e aggiunte concettuali; si tratta dell’intreccio tra una mediocre cultura giuridico contabile e tecniche comunitarie che tendono a tutelare un valore peraltro ragionevole e costituzionalizzabile in modo più diretto: quello della sostenibilità economica. Valore peraltro già incorporato nel vecchio art. 81 Cost. , in base al quale debito , sviluppo ed equilibrio delle finanze pubbliche sono come elementi di una stessa struttura concettuale e interpretativa. A mio avviso, al di là di questo profilo della sostenibilità, nulla si dovrebbe ragionevolmente dire in termini di lessico costituzionale. Mentre invece il testo dell’art. 5 ripete pedissequamente le formule del Fiscal senza nulla aggiungere sul piano semantico e cognitivo; vuole essere una sorta di blindatura

costituzionale delle formule del Fiscal, che si ha avuto il pudore di non inserire direttamente nell'equilibrio della Carta.

L'articolo non scioglie, ne' aggiunge alcun significato a quelli che devono essere ricostruiti facendo rinvio ai regolamenti comunitari.

Ora la cornice è innovata, ed in profondità; è necessario iniziare a decifrare i tratti e i valori limite di questa nuova constituency; come tutti i fatti costituzionali si tratta di una disciplina che allude ad una diversa dislocazione di potere; da un lato, si conferma che la sovranità è spostata nettamente verso organi e procedure che si radicano nella cornice comunitaria e comunque in obblighi internazionali; dall'altro, e questo è un profilo potenzialmente molto innovativo ma carico di ambiguità, si delinea una diversa dislocazione delle funzioni di analisi e valutazione degli andamenti di finanza pubblica.

La mia valutazione complessiva da tempo è nel senso che la scarsa crescita italiana è figlia anche di una cultura solo contabile della gestione del servizio pubblico e del controllo, assai modesta nelle categorie che usa e negli obiettivi che intende assecondare. Una sorta di pseudo giuridicismo di scadente marca analitica. Il cambio di cornice costituzionale offre comunque una reale opportunità di innovazione istituzionale profonda; ma si tratta di capire se le classi dirigenti italiane, politico e burocratiche, sono in condizione di porsi dentro questo nuovo orizzonte.

Il problema è che sono esattamente le stesse classi politiche e burocratiche che hanno consumato il patrimonio di auto responsabilità loro consegnato dall'art. 81 Cost. e dalle riforme della cornice di finanza pubblica degli ultimi trenta anni e che ha poi utilizzato proprio questa stessa cornice per dotarsi di un nuovo orizzonte fiscale ben più stringente: il pareggio strutturale (prima entro il 2013, ora entro il 2015) e la consacrazione in Costituzione di un limite più strutturato alle scelte di politica fiscale, declinato tuttavia nel dettaglio con rinvio recettizio all'ordinamento comunitario.

### **Il riferimento è all'equilibrio e non al pareggio contabile.**

Tra conto economico e conto finanziario c'è sempre perfetta equivalenza: il punto sta nella composizione; nel quantum di indebitamento possibile in quanto sostenibile.

Come ho già avuto modo di argomentare, nell'equilibrio che tiene conto del ciclo vi è una costruzione che lascia del tutto aperta la possibilità di costruire una funzione di stabilizzazione automatica del debito di bilancio pubblico in linea con la nostra situazione e posizione economica. Chi ha novellato l'art. 81 Cost. si è reso conto che doveva usare una certa cautela, anche lessicale. Si allude ad un indebitamento coerente col ciclo; alla possibilità, con un quorum rafforzato, di andare al di là di questo livello di indebitamento che esprime l'operatività degli stabilizzatori automatici. Stabilizzatori che operano anche in funzione delle caratteristiche della legislazione positiva di entrata e di spesa. (si pensi al grado e all'estensione dei meccanismi di protezione sociale e sanitaria). Dunque è la decisione non ordinaria del nuovo debito che viene caricata di un plus di responsabilità procedurale.

Se l'art. 81 Cost. fosse chiamato ad operare in un ambiente non comunitario, sarebbe, a mio avviso, del tutto possibile per il governo proporre alle Camere, nella costruzione della legge di bilancio e dei documenti annessi, un livello di indebitamento (stabilizzazione automatica del ciclo) espressione della capacità della nostra economia di crescere e tenere sotto controllo l'evoluzione intertemporale del debito ben superiore allo 0 strutturale (scelto dal Governo nel 2011) o allo 0,5 (stabilito dal Fiscal per i paesi con debito superiore al 60%).

Nella attuale fase storica questi elementi sono quantitativamente delegati ad un meccanismo elaborato a livello comunitario.

E' interessante osservare che una importante dottrina (N. Lupo, 2012, ) ha osservato che spettava alla legge rinforzata "l'onere di identificare quali siano le condizioni del ciclo economico che giustificano di per se il ricorso all'indebitamento ed eventualmente in quale misura" (op.cit, pag. 131). Dunque la legge rinforzata avrebbe dovuto fissare criteri per circoscrivere l'indebitamento coerente con l'equilibrio del ciclo: ma come si fa in un testo di legge a circoscrivere gli effetti economico finanziari (la concettualizzazione) di una categoria tipicamente economica: il ciclo normale, la differenza tra il ciclo normale e quello potenziale, il ruolo degli stabilizzatori, la sostenibilità, ecc.

Torniamo al nucleo problematico iniziale: si tratta di concetti aperti, polisensibili, che non possono essere cristallizzati e/o definiti in termini giuridici, se non attraverso meccanismi di tipo procedurale; quello delle fonti. E infatti il loro significato viene costruito mediante un rinvio ai meccanismi comunitari. E vedremo che la questione è cruciale per distinguere sul piano della legalità della azione pubblica, la norma che circoscrive la posizione giuridica da quella che ne implementa la estensione, la portata e la esigibilità. Si tratta di temi cruciali nello stato di diritto.

L'MTO comunitario è dunque una tecnica convenzionale specifica per cercare di rendere definibile e cogente la sostenibilità. ; è una tecnica modificabile nei presupposti e nei metodi. E' una tecnica sostituibile integralmente con altre tecniche. La Costituzione opera, attraverso la legge rinforzata, un rinvio mobile recettizio ai meccanismi comunitari.

La quota di indebitamento netto dipende dalla ricostruzione del ciclo normale; ora il ciclo è rimesso alla Commissione (MTO); ma se non fossimo nell'euro zona dovremo comunque costruire un nostro MTO partendo da un ciclo normale; la quota di indebitamento coerente con questo MTO potrebbe essere ben diversa da quella posta ora in sede comunitaria; dunque concettualmente l'equilibrio indica una identità nei componenti che può variare secondo l'ipotesi ricostruttiva del ciclo normale e potenziale. Se per 0 si intende comunque il punto di equilibrio è corretto affermare che lo strutturale è pari a 0; esso può ben incorporare un valore n di indebitamento funzione della convenzione costruttiva dello strutturale in funzione del ciclo, dell'out gap e di quanto altro si ritiene rilevante per definire un sentiero di sostenibilità coerente con una economia che vuole crescere.

## **La tipizzazione della legge di bilancio.**

Che significa che la legge di bilancio è ora legge sostanziale? Che manovrando direttamente i numeri, senza la mediazione delle norme, si possono destrutturare le posizioni soggettive a contenuto patrimoniale? Le posizioni soggettive sono delimitate dalle norme; si può modificare la tecnica delle norme, si possono ridurre tutte le aspettative, ma, come osserva la Corte Costituzionale, c'è un nucleo non riducibile di diritti individuali di cittadinanza. Come si identifica, come si difende, che ampiezza può avere questa difesa?

Ma soprattutto è nella tecnica e nella evoluzione storica dello stato di diritto e nella tradizione costituzionale europea in materia fiscale che la mediazione della fonte della legge assume la funzione di delimitare, chiarire e strutturare, le posizioni soggettive dei cittadini. Il controllo contenzioso di legittimità degli atti (negoziali, normativi e amministrativi) richiede intrinsecamente la visibilità di una fonte (normativa primaria e/o secondaria, amministrativa a contenuto generale ecc, provvedimentale, negoziale, ecc) che possa essere oggetto di un sindacato giurisdizionale. Si può restringere il contenuto e la portata del catalogo dei diritti a prestazioni di cittadinanza, ma l'operazione deve essere condotta nel rigoroso rispetto della fonte a ciò deputata dal sistema costituzionale. La tipizzazione della legge di bilancio, come è inscritto nelle tradizioni costituzionali europee, deve dunque tenere ben distinti il piano dei fini (norme) dal piano dei mezzi (stanziamenti); non comprendere questa specializzazione funzionale significa non avere compreso la funzione storica del bilancio nelle democrazie rappresentative contemporanee. E nessuna teoria economica può travolgere una tale basilare esigenza dello stato di diritto, a base democratico rappresentativa..

---

Ciò obiettivamente pone, anzi ripropone ad un livello più sofisticato, il tema del rapporto tra decisione politica (nella sede della Commissione bilancio e nelle commissioni di merito), supporto tecnico delle burocrazie parlamentari e governative e ruolo del nuovo organismo indipendente. Si tratta a mio avviso del nodo più complesso, dalla cui soluzione si capiranno il segno e il senso della volontà della politica di voler costruire realmente una nuova fase, strutturalmente diversa, della nostra decisione di bilancio.

In questo senso, la scansione delle fonti e delle procedure (rinforzate) per l'approvazione della legge "organica" sull'equilibrio e delle decisioni sul debito, si pongono come la prosecuzione e la sistemazione, a livello costituzionale, della esperienza fin qui già fatta, proprio sul terreno delle procedure parlamentari, in materia di voto d'Aula (a maggioranza dei componenti) per superare il parere contrario della Commissione bilancio sulla copertura, parere motivato ai sensi del mancato rispetto dell'art. 81 Cost.

Le procedure parlamentari dovrebbero dunque essere rivisitate: nei tempi della discussione, nei poteri del Governo, nei rapporti tra la Commissione bilancio, le commissioni di settore e l'Aula; e dovrebbero risultare funzionali alla struttura dei documenti, di indirizzo e normativi. Struttura che per quanto riguarda la legge di

bilancio ha trovato una prima ( deludente ) sistemazione nella sede della legge organica rinforzata.

Si apre un cantiere complesso dove politica costituzionale , politica tout court e tecnica si intrecciano strettamente e nel quale dovrebbe rispecchiarsi un'idea ed un approdo condiviso della nostra democrazia parlamentare, con una riflessione auspicabilmente più pacata ed approfondita su strumenti e procedure.

E' di immediata evidenza che non si tratta di riunificare meccanicamente i due segmenti della decisione di bilancio , nella loro attuale configurazione; si tratta di ricomporre la loro struttura utilizzando le potenzialità innovative dei nuovi contenitori costituiti dalle missioni e dai programmi e tenendo nettamente distinte, nella tecnica della nuova legge di bilancio, le funzioni di innovazione normativa da quelle di previsione numerica.

Come ho già avuto modo di argomentare, si tratta di riorganizzare tutti i materiali normativi che confluiscono nella decisione di bilancio secondo un disegno che parte dalle politiche ( missioni) e dalle risorse assegnate, scandisce le politiche attraverso i programmi e individua le responsabilità, politiche e dirigenziali cui resta affidata l'attuazione di missioni e programmi. E' una ennesima occasione per mettere su gambe più solide tutto il tema della programmazione pluriennale delle politiche pubbliche ,della valutazione dei risultati e della responsabilità dei dirigenti ai quali il budget del programma è intestato. Lo stesso tema della cd spending review si innesta in questa riorganizzazione. Da tempo mi sono soffermato sulla anomalia dei caratteri strutturali della situazione in atto.

In primo luogo , la programmazione gestione e controllo della spesa continua ad essere dominata da categorie giuridico contabili, a dispetto di una abbondante fraseologia normativa che evoca efficienza, efficacia , controllo del cittadino, ecc. Il punto sta nel capovolgere questa impostazione: le soluzioni contabili e gestionali devono seguire ed essere strumentali rispetto agli obiettivi messi a fuoco dalla spending e dalla programmazione pluriennale della spesa per programmi. Naturalmente ciò deve avvenire nel contesto delle categorie contabili che classificano in via generale le spese; ma l'operazione di base che associa queste categorie alle spese deve essere espressione di una analisi fine , condotta con criteri omogenei a fronte delle diverse tipologie di spesa. Ciò implica un' integrazione molto forte tra i responsabili amministrativi della spesa, gli specialismi che valutano il rendimento dei fattori impiegati nei diversi programmi, e la ragioneria generale dello Stato che deve tradurre queste acquisizioni in autorizzazioni e poteri gestionali di bilancio. E il tutto deve essere tradotto in documenti chiari e comprensibili ai cittadini , al parlamento nazionale e alla autorità europee. E questa linea di lavoro ha anche a che fare con la rivisitazione della classificazione economica di alcune spese.

La seconda questione costituisce il profilo interno del primo ; tutte le procedure sono centrate sul controllo analitico ex ante della ragioneria generale , su tutti gli atti, e sul controllo della Corte di Conti. Questo è un dato coesistente in una organizzazione a diritto amministrativo, come la nostra, che deve preoccuparsi della legalità e della

legittimità della sua azione; tuttavia importanti esperienze europee ( Francia, Germania, Paesi Bassi ) dimostrano che è ben possibile riorientare le procedure amministrative e di controllo, centrando il lavoro sulla qualità dei servizi e sui risultati; tracce di queste linee di lavoro ci sono nella nostra legislazione , spesso con enunciazioni retoriche , ma la situazione concreta è ancora deludente nel complesso. La terza questione , anche essa funzione delle prime due, è una ben scarsa autonomia e responsabilizzazione del dirigenti amministrativi che sono titolari dei poteri di spesa, a dispetto dello loro status giuridico - economico e delle enfatiche attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile e vago.

Riesaminare, anche con il metodo della spending i programmi significa ridisegnarne l'articolazione e il numero , se necessario , sulla base dell'esperienza, partendo dal controllo del Parlamento; significa riorganizzare in modo trasparente i materiali normativi che li compongono e infine ricomporre le classificazioni contabili in coerenza con la loro struttura interna e con gli spazi di decisione da riconoscere a chi li gestisce.

Tuttavia una tale prospettiva di lavoro non può essere concepita come un calco che dall'alto viene fatto calare da un gruppo “ che studia e conosce le cose”: è una prospettiva che richiede la mobilitazione e l'integrazione delle amministrazioni e la attitudine , questa nuova e da costruire, a concepire la gestione e il controllo della spesa come la risultante effettiva di questa integrazione tra apporti specialistici diversificati. In molti settori le basi conoscitive accumulate in questi anni sono estese ed esaurienti; il punto sta nel connettere queste acquisizioni in soluzioni normative e contabili coerenti con queste basi e nello sperimentare schemi di gestione e controllo coerenti con questi obiettivi. E in questo lavoro un ruolo cruciale spetta alla funzione pubblica e al suo responsabile.

E' questa prospettiva di lavoro dovrebbe costituire un'eccellente occasione per rivitalizzare le funzioni di controllo del Parlamento, coinvolgendolo nelle fasi di ricomposizione dei programmi di spesa. E per questa via tentare di riconciliare politica e tecnica.

### **Una conclusione.**

La Costituzione economica europea deve trovare un punto di equilibrio trilaterale tra economia, diritto e politica. Sottrarre all'autonomia della politica un grado cruciale nelle sfera delle scelte relative alla composizione delle politiche fiscali , immaginando di rendere autonoma ( neutrale) e giustiziabile la coerenza della azione politica rispetto a questo parametro costituzionale, significa solo , per ora , nella sostanza tutta politica di questa vicenda, riaffermare la necessità di regole di convergenza fiscale nella difficile e complessa fase storica della costruzione di un assetto europeo di tipo federale. Sembra essere l'unico modo che la prevalenza della visione tedesca ha saputo per ora individuare come condizione per continuare a sostenere il processo di integrazione. Ma ad avviso di molti , e di chi scrive, lo stesso approfondimento del processo di integrazione, se si inverterà, produrrà un superamento comunitario di questa rigidità para costituzionale; se lo sviluppo

ripartirà , la regola dovrà essere collocata in un contesto che tratti in modo specifico e appropriato le spese destinate ad investimenti pluriennali a fecondità differita, da finanziare anche con la creazione di debito, pubblico e privato. Il bilancio pubblico europeo deve assumere qualche più netta e percepibile funzione di redistribuzione e stabilizzazione anti ciclica; la banca centrale deve integrare in modo statutariamente chiaro politiche monetarie per la stabilità e interventi di sostegno della trasmissione corretta degli impulsi monetari e della solvibilità del sistema dei pagamenti. E del resto questa prospettiva mi pare che si sta molto lentamente aprendo.

I fatti prodottisi dopo l'adozione della legge costituzionale n. 1 del 2012, mi sembra, abbiano largamente confermato questa lettura; dovendo ora provare a fare il punto della situazione , in chiave costituzionale, direi:

a) gli elementi discrezionali ( o irragionevoli ) della costruzione del MTO rafforzano la necessità di fare centro su una lettura , più elastica , dell'art. 81 Cost, proprio allo scopo di preservare la tenuta costituzionale di tutto il nuovo sistema, consentendo una funzione di effettivo intervento anticiclico; la tenuta costituzionale è dunque condizionata da una lettura più aperta e flessibile dell'art. 81 Cost. e dei significati polisense delle formule ivi utilizzate , che consenta la difesa del nucleo non riducibile delle posizioni di cittadinanza;

b) il lavoro "critico" del nuovo UPB ( Ufficio parlamentare di bilancio) può aiutare il Parlamento e la stessa Corte Cost. a comprendere dove si situa il limite di ragionevolezza del MTO; naturalmente spetta alla Corte costruire una lettura costituzionalmente e sistematicamente orientata dell'art. 81 Cost.;

c) la irragionevolezza del MTO si comprende meglio utilizzando le formule di controllo delle macchine tecnologiche alfa numeriche; per correggere gli errori ed evitare che essi si auto moltiplichino il processo di correzione deve essere continuo; quindi al di là dei numeri immessi nella formula , è la stessa sua eccessiva rigidità e lentezza adattiva che può risultare irragionevole e contro deduttiva ; ( De Grouwe, 2014) rischiando di introdurre , dal punto di vista della nostra Carta Costituzionale , un profilo di potenziale incostituzionalità ; peraltro , la rigidità della formula serve a limitare la scelta della politica fiscale nazionale; ma si tratta di un assunto che non può essere utilizzato senza la fissazione di limiti ( i cd contro limiti) che preservino i tratti costitutivi della democrazia rappresentativa e dei diritti di cittadinanza sociale;

d) la Corte Costituzionale , nella valutazione dei cd contro limiti, del tutto operanti, è a mio avviso chiamata ad esaminare, se richiesta, anche e soprattutto, i profili relativi alla tutela non riducibile dei nuclei costituzionalmente protetti dei livelli di cittadinanza; è lo stesso criterio che la Corte tedesca e quella portoghese hanno invocato per difendere la natura intrinsecamente democratica del processo politico legislativo di quei paesi. La lettura che propongo è dunque del tutto diversa da quelle

che descrivono quanto avvenuto come la fisiologica e aconflittuale evoluzione dei nostri impegni europei, già assunti , e quindi del tutto conformi a Costituzione.

Gli acquis sono in pericolo se non si trova un nuovo focus per l'integrazione politica ed economica europea ; il lavoro del medium normativo, sul quale gli acquis sono innervati, rischia lentamente di sfaldarsi se non si lavora politicamente per costruire questo nuovo focus. Il dialogo inter parlamentare , che ora si cerca generosamente di valorizzare , è un surrogato interessante ma assai debole di un vero processo di costruzione politica di un nuovo focus di legittimazione democratica. La parola dunque torna alla politica.

### **Bibliografia ( da completare).**

Andor, L 16 dicembre 2013, sul sito Vox, Can we move beyond the Maastricht orthodoxy?

Artoni, Roberto, 2014, L'arbitrio sotto le regole : il DEF e il prodotto potenziale :in Menabò di Etica ed Economia ;

Basu, K. ,( 2013), Oltre la mano invisibile, Laterza.

Blanke Hern-Josef e Mangiameli, Stelio 2006, Governing Europe under a Constitution, Springer;

Blanke Hern-Josef e Mangiameli, Stelio 2012, The european union after Lisbon, Springer.

Beck, U. 2013, Europa tedesca, Laterza, Bari;

---

Boccaccio, M. ( 2014),L'introduzione del, principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012, Note e studi, Assonime , 1/2014.

Bergonzini,C. ( 2014), Parlamento e decisione di bilancio, in corso di pubblicazione.

Boitani,A e Landi , L, 2014, Regole europee: la lunga strada per uscire dalla stupidità, in : La Voce info;

Cera, V(2013), Towards the integration of the fiscal compact in the EU treaties: an istitutional perspective, paper for : Lisboan Seminar, Towards a european economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.

Champeil-Desplats,V, 2014, Methodologies du droit et des sciences du droit, Dalloz.

Di Cesare, A et al. (2012) Recent estimates of sovereign risk premia for euro-area countries, Temi di economia e finanza, Occasional papers, Banca d'Italia

Didier,M (1994), Methodes et instruments de la politique budgetaire, in: La politique budgetaire, Revue francaise de finances publiques, n. 46, 1994.

De Grauwe, P. “ Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea” , in Vox, ottobre 2010;

De Grauwe, P,(2012), Economia dell'unione monetaria, ( **ottava ediz.**),Il Mulino.

Hollard,M e.Saez,G. 2010 (a cura di), Politique,science e action poitique, PUG.

De Ioanna,P e Landi,L. (2012), Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia, in : Econpubblica,Short notes series, Bocconi, Milano, settembre, n. 3.

De Ioanna, P( 2013), Efficienza e controllo della spesa pubblica, in Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico (Scritti in onore di G.Muraro), Giappichelli.

De Ioanna,P. (2013), Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion. paper for: Lisboan Seminar, Towards a european economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre.

De Ioanna,P (2012) La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche, in: Il Filangieri, numero unico su: Costituzione e pareggio di bilancio, Jovene Napoli.

De Ioanna, P( 2014), Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione, in : la Rivista delle Politiche sociali, n. 1 del 2014;

Della Cananea Giacinto, ( 2014), Lex fiscalis europea, in : Quaderni costituzionali, n. 1, marzo 2014;

Fantacone, L, ( 2014) , Centro Europa Ricerche - CER, "Sul carattere convenzionale del MTO";

Gavrinsky, Pier Giorgio ( 2014), Progetto Euro: che cosa è andato storto? In : Rivista di politica economica, gennaio – marzo 2014.

Giovannini, E, Scegliere il futuro, il Mulino 2014

Guarino, G, 2014, Cittadini europei e crisi dell'euro; Ed.scientifica, Napoli.

Klein, L.R , 1986, La teoria economica della offerta e della domanda, Giuffrè, Milano.

Landi, Lucio,2014, La riforma del Patto di Stabilità e Crescita, Lezioni per la Scuola Superiore di Economia e Finanze.

Landi, Lucio ,2014, Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: Regole di non facile comprensione, paper in corso di pubblicazione.

Luciani, Massimo, ( 2012), Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, in: Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità, Atti convegno Varenna – 2012), Giuffrè.

Luciani,Massimo,(2013), L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, in Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012.

Luhmann, Niklas (1995), Procedimenti giuridici e legittimazione sociale, Milano, Giuffrè.

Lupo, Nicola, 2012, La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, in Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, Napoli;

Offe Claus, (2014),L'Europa in trappola, Riuscirà l'euro a superare la crisi? Il Mulino.

Pasquino G , ( 1999), Capire l'Europa, Collana Società dell'informazione, Scuola superiore G. Reiss Romoli L'Aquila).

Pedone, Antonio ( 2013) , Per una analisi critica dei saldi di finanza pubblica, paper,Astrid;

Pedone, Antonio ( 2013) , Il governo della finanza pubblica, Scuola di democrazia europea; paper;

---

Repassi, Renè (2013), The issue of legitimacy of European Parliament and National Parliament in the new istituzional context, paper( dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt, in: “ Democracy and Legitimacy of the EU and the European Parliament, in: Political studies, vol. 61( marzo 2013).

Rossi,L.S., (2012) , “ Fiscal Compact” e Trattato sul meccanismo di stabilità : aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’UE; in : Il diritto dell’unione europea, 2/2012;

Salerno, G.M, 2012, Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali, in: Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, numero unico, Jovene, Napoli;

Tosato, G.L. (2014),La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno, paper in: Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012.

Vauchez A,(2013), L’union par le droit, Sciences Po.

Von Hagen,J , ( 1991) , A note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, in : “ Journal of Public Economics”, 44 ( 2).

Revue économique, “ Economie, regles et normes: une perspective historique” vol.65,n.2 , marzo 2014;

2014, Veronique Champeil – Desplats, Methodologies du droit et des sciences du droit, Dalloz.

---

[pdeioanna@ymail.com](mailto:pdeioanna@ymail.com)

-----

**Ripropongo questa mia riflessione del 2005, che mi sembra ancora di una certa attualità; da: P.De Ioanna , L’Europa: un cantiere a cielo aperto, in : Legittimare l’Europa. Autori vari, il Mulino.**

Le vicende del Patto di stabilità ripropongono la questione del valore conformativo delle regole e delle istituzioni chiamate a far rispettare le regole; si tratta di una questione che rinvia direttamente al tema delle caratteristiche essenziali di una *governance* democratica, al centro della quale vi è il bilancio dello Stato.

In una fase storica segnata da grandi aree regionali in competizione contano certamente la flessibilità, la capacità imprenditoriale, la disponibilità di capitali di rischio e la disposizione all’innovazione, ma conta molto la qualità delle istituzioni

La qualità delle istituzioni non è funzione della mera capacità decisionale; non basta decidere presto e in fretta. Contano la trasparenza, la controllabilità, l'uso di metodi verificabili, la pratica di una discussione dialogica che consenta di comprendere il senso delle decisioni.

Ogni decisione ha in sé un nesso, deve sciogliere un rapporto delicatissimo tra tecnica e politica. E la procedura deve consentire di bilanciare i poteri dei soggetti in gioco, in primis Governo e Parlamento, maggioranza ed opposizione, in modo da costituire autentici e non rituali fasi di confronto-conflitto. La costruzione trasparente della ragione sociale è un valore al quale nessuna classe dirigente evoluta dovrebbe rinunciare.

Mutatis mutandis è questo il limite della decisione di bilancio europea: la negoziazione interstatale sui surplus ed i saldi è del tutto incomprensibile per i cittadini europei; e quando sembra suscitare qualche interesse ciò avviene in nome di una forte strumentalizzazione corporativa dei conflitti.<sup>2[12]</sup>

Per sciogliere questo nodo è decisiva la qualità del processo democratico. Al riguardo appare ancora di grande attualità l'elaborazione di quella scuola sociologica del diritto [Luhmann 1995] secondo la quale la legge non ha solo la funzione, pur essenziale, di creare certezze giuridiche ed un quadro di uguaglianza formale ma ha anche la funzione dimostrativa di rendere meno incerte le nostre aspettative, di modificare i nostri comportamenti economici sulla base di un percorso critico-consensuale. Noi dobbiamo capire perché cambiamo le nostre aspettative e sapere che nessun cambiamento è definitivo o irreversibile: la logica della democrazia coincide proprio con la reversibilità del contesto di vincoli e limiti alle scelte individuali e collettive.

Nella legge la funzione dimostrativa sta nel chiarire il nesso tra il motivo per il quale si modifica il quadro normativo e quali sono i dati, le ragioni tecniche e i metodi che conducano alla innovazione normativa. E questo rapporto, tra definizione delle opzioni tecniche possibili e la loro assunzione come assi di decisione politica, è cruciale in una democrazia rappresentativa che vuole semplificare il circuito di formazione del consenso scegliendo meccanismi elettorali maggioritari.

Ora, questo nesso che si pone per qualsiasi decisione legislativa, assume una particolare rilevanza se viene riferito al problema della quantificazione degli effetti finanziari ed economici che sono indotti da modifiche normative primarie, poste cioè dalla legge; ed il problema assume poi una specifica configurazione dal punto di vista del quantum di decisioni e di innovazioni che possono essere assunte nella sede della decisione complessiva ed unitaria del piano dei conti pubblici ( cioè nella sede del bilancio), e nella sede della decisione delle singole leggi che conformano le posizioni giuridiche concretamente riconosciute, anche in via di tutela giurisdizionale, in testa ai soggetti, privati e pubblici, che danno corpo alla vita economica.

In questo senso, le riserve di legge contenute nell'art. 81 Cost., che imprimono un contenuto tipico e limitato alla decisione di bilancio e chiedono uno scrutinio specifico e separato per le innovazioni che incidono sugli equilibri tendenziali di riferimento, rispondono assai bene alle esigenze contemporanee di una governance democratica. Sono uno strumento che dovrebbe servire a garantire il punto di equilibrio tra una elaborazione tecnica approfondita ed una scelta politica trasparente e responsabile: tra forma e contenuto.

L'art. 81 Cost. ed il Patto di stabilità sono chiamati ad operare su piani diversi: le linee di convergenza europee fissano uno schema dentro il quale la funzione procedurale dell'obbligo di copertura è perfettamente attuale e coerente con la sua funzione "dimostrativa", per usare la formulazione di Luhmann . Ma questa funzione di integrazione democratica opera se si rispetta il punto di equilibrio tra forma e contenuto. Ed è proprio questa funzione "dimostrativa" che, da un lato, dovrebbe eliminare in radice, su di un piano analitico, le illusioni finanziarie legate al debito facile e alla crescita indotta da sgravi fiscali deliberati a "babbo morto"; dall'altro, dovrebbe indurre elementi di riflessione sulla opportunità di costruire elementi di una trasparente fiscalità europea, destinata a finanziare beni pubblici europei, soprattutto di natura infrastrutturale: reti di trasporto; investimenti nel campo della ricerca scientifica e della innovazione tecnologica; nella cultura e nell'informazione pluralista.