

## L'EUROPA: TERRA DI DIRITTI, CRISI, DISEGUAGLIANZE\*.

di Massimo Villone\*\*

**Sommario.** 1. L'Europa e la crisi. 2. La riforma dell'art. 81 Cost.: una scelta obbligata? 3. L'equità tra generazioni. 4. Una impari cessione di sovranità.

288

### 1. L'Europa e la crisi.

Nelle elezioni del 25 maggio 2014 si ebbe la prima misurazione complessiva degli effetti della crisi economico-finanziaria sui sistemi politici europei. La risposta fu univoca: una crescita forte, in taluni paesi irruenta, dei movimenti antieuropeisti<sup>1</sup>, per una parte volti a pulsioni in senso proprio isolazioniste, e per un'altra orientati alla richiesta di una Europa diversa, non assoggettata ai dogmi dei bilanci pubblici e degli spread, e più attenta ai temi dello sviluppo economico e dei diritti. Non mancarono voci, sia pure relativamente marginali, per l'abbandono dell'euro come moneta unica. E fu alta la disaffezione al voto<sup>2</sup>. Successivamente, il crescente dissenso popolare verso le istituzioni europee ha trovato conferma in numerosi paesi. Le elezioni politiche in Grecia, presidenziali in Polonia, amministrative in Francia e Spagna hanno visto prevalere o crescere le posizioni antieuropee. In Gran Bretagna è consolidato il proposito di andare entro il 2017 a un referendum sulla partecipazione all'UE.

Da tempo non pochi commentatori e analisti indicano le politiche restrittive esclusivamente attente al debito pubblico e al deficit di bilancio come una possibile causa della disaffezione

---

\* Su invito della direzione. Il presente saggio si fonda, con ampie integrazioni, modifiche e aggiornamenti, sulla mia Relazione al Convegno La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce, 14-15 settembre 2012, svolta nella II Sessione concernente La crisi finanziaria e i suoi riflessi sugli assetti istituzionali nazionali: le costituzioni economiche tra regole attuali e proposte di modifica. Il testo originario della relazione è pubblicato in VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, IV ed., Aracne, Roma, 2012, pag. 263 ss.

\*\* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

<sup>1</sup> Dalle prime valutazioni viene una stima di 130-150 seggi conquistati dai partiti euroscettici o antagonisti, che disponevano nella precedente legislatura di poco più di 60 seggi. Particolarmente notevole, tra i maggiori paesi, l'affermazione del partito Ukip in Gran Bretagna e del Front National in Francia, che diventano il primo partito rispettivamente con circa il 28% e il 25% dei voti.

<sup>2</sup> L'affluenza è al 43% nella media europea. Relativamente più alta in Italia, con il 57,2%.

verso le istituzioni europee. Queste politiche hanno toccato non un astratto modello di produzione della ricchezza, ma il concreto modello sociale e la qualità della vita di intere nazioni. Non inconsapevolmente, ma come obiettivo di un progetto di lungo periodo, di una ideologia volta ad “attenuare le protezioni” che era in campo già prima della crisi. In Italia, lo diceva con chiarezza Padoa Schioppa<sup>3</sup>, futuro ministro di economia e finanze del II governo Prodi, anni prima che la crisi si manifestasse con piena evidenza<sup>4</sup>.

Che vi siano nella gestione dell'economia e dei bilanci pubblici orientamenti restrittivi che bene potrebbero essere qualificati come conservatori certo non meraviglia, in ragione dell'assetto sempre mutevole degli equilibri politici. Ma colpisce che – complice la crisi – la tendenza abbia ricevuto esplicita sanzione in atti e decisioni dell'Unione Europea, in trattati internazionali, e per l'Italia anche nella revisione dell'art. 81 della Costituzione. Una risposta che anticipa e va ben oltre la crisi, e vuole stabilmente determinare i sistemi politici ed economici dei singoli paesi europei e dell'Europa nel suo complesso.

Il Trattato di Maastricht entra in vigore il 1 novembre 1993, e già pone gli obiettivi di convergenza europea in termini di contenimento del deficit di bilancio e del rapporto debito pubblico/PIL (3% e 60%). Non sempre si ricorda, peraltro, che al Trattato è annesso un protocollo sulla politica sociale, che si pone l'obiettivo di promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni di vita e di lavoro, garantire un'adeguata protezione sociale, promuovere il dialogo sociale, sviluppare le risorse umane per garantire un livello elevato e sostenibile d'occupazione, integrare le persone escluse dal mercato del lavoro. Né si ricorda che il Trattato di Amsterdam (1997) richiama una politica comunitaria in materia di occupazione. Una duplice ispirazione dunque, non certo limitata agli equilibri di bilancio, ma anche attenta ai contenuti sociali dell'azione europea.

Ispirazione analoga si ritrova nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che da un lato ribadiscono gli obiettivi di progresso economico e sociale e di coesione<sup>5</sup>, dall'altro riaffermano la necessità di politiche

---

<sup>3</sup> *Berlino e Parigi ritorno alla realtà*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 2003, pag. 1: la grandezza del modello europeo è nell'essere “sempre più divenuto il campo della solidarietà dei concittadini verso l'individuo bisognoso ... Ma è anche degenerato a campo dei diritti che un accidioso individuo, senza più meriti né doveri, rivendica dallo Stato”.

<sup>4</sup> Data che può essere collocata al 2007-2008, con il collasso del mercato immobiliare negli S.U. Una ricostruzione sintetica in GIORDANO, *La nuova governance fiscale*, par. 1, in *Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

<sup>5</sup> Art. 3 TUE, per cui l'Unione “3. ... Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato

rigorose di finanza pubblica<sup>6</sup>. Ma colpisce l'attenzione la genericità delle formule relative a protezioni, garanzie e diritti, contrapposta al minuto dettaglio delle parti relative a conti e bilanci, e alle misure volte ad assicurarne il rispetto. Si aggiunge al Trattato anche un Protocollo (il n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi<sup>7</sup>. Si notano alcuni specifici limiti e divieti, come ad esempio quelli posti all'aiuto da parte della BCE o di Stati ad altri Stati in difficoltà<sup>8</sup>. Come conciliare con un simile dettato la tutela dei principi di solidarietà e di coesione sociale, che non avrebbe ovviamente senso per l'Unione declinare su una base strettamente compresa all'interno di ciascuno Stato nazionale?

Guardando all'architettura complessiva del TUE e del TFUE, le roboanti dichiarazioni che pongono formalmente diritti, eguaglianza, coesione sociale, progresso civile, solidarietà a base della nascita dell'Unione Europea si mostrano recessive rispetto al tema dominante degli equilibri di bilancio e di finanza pubblica. Ancor più con la crisi – ma in realtà già prima<sup>9</sup> – le scelte europee si sono orientate univocamente verso politiche di austerità e rigore focalizzate sulla riduzione della spesa pubblica, introducendo di fatto una contraddizione con principi che pure si assumono come fondativi dell'unione, Poco conta

---

su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale ... combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. ... 5. „, Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, ... contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani ...”.

<sup>6</sup> L'art. 119.3 TFUE impone come principi direttivi “prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile”. Per l'art. 126.1 TFUE “Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi”. L'art. 140 TFUE pone, per gli Stati membri “con deroga” l'obbligo del raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi, e della sostenibilità della situazione della finanza pubblica.

<sup>7</sup> Che ribadisce (art. 1) i limiti del 3% e del 60% per deficit di bilancio e debito pubblico sul PIL.

<sup>8</sup> V. gli artt. 123 e 125 TFUE, criticati da BASU-STIGLITZ, *International Lending, Sovereign Debt and Joint Liability: An Economic Theory Model for Amending the Treaty of Lisbon*, The World Bank, agosto 2013, che ne suggeriscono la modifica, ritenendo che quei limiti contribuiscono ad aggravare la crisi nei paesi europei, <http://cgt.columbia.edu/wp-content/uploads/2014/01/International-Lending-Sovereign-Debt-and-Joint-Liability.pdf>.

<sup>9</sup> Il riferimento è al Patto di stabilità e crescita, fondato in origine sulla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che impegnava gli Stati membri a perseguire l'obiettivo di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e dai regolamenti del Consiglio n. 1466/97 “Per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche”, e 1467/97 del 7 luglio 1997 “Per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi”. È seguita nel marzo 2005 l'approvazione da parte del Consiglio europeo di una relazione del Consiglio ECOFIN intitolata “Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita”, e di due regolamenti (1055/2005 e 1056/2005), che hanno modificato i precedenti regolamenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo.

l'argomento che si tratti di un rigore finalizzato proprio alla realizzazione di quei principi. Una robusta corrente di pensiero ritiene sia che il rigore eccessivo generi recessione, sia che l'aumento delle diseguaglianze rechi danno alla crescita<sup>10</sup>.

È su questa premessa che va considerata la risposta europea alla crisi<sup>11</sup>, che passa attraverso molteplici atti, tra cui si segnalano il Six Pack, il Patto Euro Plus, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il Fiscal Compact<sup>12</sup>. Non tutti rientrano nel diritto dell'Unione, risultando da trattati internazionali<sup>13</sup>. Interessa qui richiamare in particolare il Fiscal compact<sup>14</sup>, volto all'adozione di "regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale". È soprattutto il Fiscal Compact che consolida la contraddizione tra gli obiettivi fondamentali formalmente assegnati all'Unione

---

<sup>10</sup> Per un'opinione certo non sospetta nel senso che l'eccesso di diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza possa recar danno alla crescita v. FMI, *Fiscal Policy and Income Inequality*, 22 gennaio 2014, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf>. Il paper FMI sottolinea come lo squilibrio permanga nel passaggio tra generazioni (spec. par. 15 ss.). Già STIGLITZ aveva stigmatizzato, con riferimento agli Stati Uniti, la troppo ineguale distribuzione della ricchezza come elemento che favorisce la caduta del PIL e la recessione: *Inequality Is Holding Back the Recovery*. In *NYTimes.com.*, 19 gennaio 2013, [http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/01/19/inequality-is-holding-back-the-recovery/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/01/19/inequality-is-holding-back-the-recovery/?_php=true&_type=blogs&_r=0); parzialmente in dissenso KRUGMAN, *Inequality and Recovery*, in *NYTimes.com*, 20 gennaio 2013, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/01/20/inequality-and-recovery/>

Sulla crescita delle diseguaglianze su scala mondiale, e sugli effetti negativi che ne derivano per i sistemi politici e la democrazia, v. di recente PICKETTY T., *Capital in the XXI Century*, tr. ing., Harvard Uni. Press, 2014. Un tentativo di confutazione delle tesi di Pickett è stato avanzato da GILLET e GIUGLIANO, *Thomas Piketty's extensive inequality data turn out to be flawed*, in *The Financial Times*, 23 maggio 2014, cui si oppone KRUGMAN P., *Is Piketty all wrong?*, in *The New York Times*, 24 maggio 2014, <http://krugman.blogs.nytimes.com/>.

<sup>11</sup> Da non dimenticare l'analisi di KRUGMAN P., *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009, per cui l'origine si può trovare nell'eccesso di deregolamentazione in presenza di un esteso processo di finanziarizzazione dell'economia

<sup>12</sup> Una descrizione dettagliata in GIORDANO, *La nuova governance*, cit., par. 3.

<sup>13</sup> Sul punto in specie TOSATO, *L'impatto della crisi sull'istituzione dell'Unione*, in *Il Fiscal Compact* (a cura di G. Bonvicini e Flavio Brugnoli), Roma, 2012, pag. 15 e ss

<sup>14</sup> *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, [http://european-council.europa.eu/media/639226/10\\_-\\_tscg.it.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf), ratificato con l. 23 luglio 2012, n. 114, in *G.U.* 28-7-2012, n.175, entrato in vigore il 1 gennaio 2013. L'art. 16 prevede che "al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea". Il Fiscal Compact prende corpo nel gennaio 2012, va ad una prima approvazione del Consiglio europeo il 30 gennaio, ed è firmato nella riunione dell'1-2 marzo 2012, <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?lang=it&summit=201203010&page=1>

e gli strumenti concretamente messi in campo. Mentre conferma nel suo complesso il quadro normativo esistente, l'accordo prevede all'art. 3 che "la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo"; regola che produce "effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio". Si dispone altresì nell'art. 4 che nel caso di rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superiore al 60% si debba procedere a una riduzione secondo un ritmo medio di un ventesimo all'anno. Il che nel caso di debito pubblico elevato – come quello italiano – comporta inevitabilmente politiche restrittive e di riduzione della spesa pubblica molto pesanti e protratte a lungo nel tempo<sup>15</sup>. Con l'evidente rischio di rendere inevitabile un ciclo perverso di recessione-crescita delle diseguaglianze.

## 2. La riforma dell'art. 81 Cost.: una scelta obbligata?

La legge costituzionale 1/2012<sup>16</sup>, entrata in vigore l'8 maggio 2012, introduce in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, legato al divieto di indebitamento salvo che in casi eccezionali. Nasce in occasione dell'emergenza, ma tende a porre una disciplina a regime per il tempo in cui l'emergenza sarà risolta. È la Costituzione a regime, pensata per il futuro del paese. Ed è in questa chiave che deve essere valutata<sup>17</sup>.

Per le sue implicazioni, è una riforma importante della Carta. Ma – si sente dire – è una riforma imposta dall'Europa. Una conferma sembra venire anche da insospettabili

<sup>15</sup> Da ultimo, una critica di metodo e di merito sull'adozione del Fiscal Compact v. BECCHI, *Fiscal compact, la gestione antidemocratica dell'euro*, in *IlFattoquotidiano.it*, 22 aprile 2014, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/22/fiscal-compact-la-gestione-antidemocratica-delleuro/959764/>

<sup>16</sup> L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, in *GU* 23 apr. 2012, n.95, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012-04-20;1>. La legge giunse alla definitiva approvazione il 20 dicembre 2012, a poche ore dallo scioglimento anticipato, con il voto del Senato a maggioranza assoluta dei component sull'AS 3609:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=696925>

<sup>17</sup> Per l'art. 6, comma 1 "le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014". Va precisato, peraltro, che per la norma transitoria alcune disposizioni sono applicabili prima del 2014. In specie, l'art. 5, comma 3, prevede l'approvazione di una legge (rinforzata) entro il 28 febbraio 2013. È la legge 24 dicembre 2012, n. 243, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;243!vig>.

documenti pubblici come il PNR 2012<sup>18</sup>. Si legge a pag. V che “l’impegno al pareggio di bilancio sarà sancito nella Costituzione attraverso la modifica dell’art. 81 in linea con un impegno preso nel quadro del Patto Euro Plus e contenuto anche nel nuovo “fiscal compact”...”. E dunque la riforma è eterodiretta? No, o almeno non del tutto.

Si legge infatti nel Patto Euro Plus l’esatto contrario<sup>19</sup>. La costituzionalizzazione è solo una delle possibilità, richiamata a mo’ di esempio. Il che è anche abbastanza ovvio, potendo darsi almeno in astratto il caso di un paese partecipe del patto e sprovvisto di una formale costituzione rigida. Comunque, mai la costituzionalizzazione avrebbe necessariamente dovuto tradursi nell’irrigidimento di uno specifico principio di pareggio di bilancio. Sarebbe bastato introdurre nella gerarchia delle fonti costituzionalmente definite un qualsiasi tipo di legge organica, senza specificazioni di contenuto. Il ricorso alla stessa legge avrebbe poi soddisfatto la richiesta di stabilità. Forse, sarebbe addirittura bastato qualche intervento ben diretto sui regolamenti parlamentari, senza alcuna innovazione costituzionale. Ed ancora, la libertà degli stati di scegliere lo strumento da utilizzare ci dice che avrebbe ben potuto essere altro che il pareggio. Non c’è dubbio quindi che – alla fine del marzo 2011, data del Consiglio europeo che reca in allegato il Patto Euro Plus – la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio va al di là di quanto è imposto all’Italia dagli impegni assunti. Quanto al Fiscal Compact, al momento dell’approvazione della legge costituzionale non è ancora in vigore. In ogni caso – come si è detto - l’art. 3, comma 2 richiama disposizioni vincolanti e di natura permanente – “preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”. La costituzionalizzazione è un’opzione “preferibile”, non necessaria e imposta.

E allora perché? Il mistero si scioglie leggendo il PNR 2011, deliberato dal Consiglio dei ministri il 13 aprile 2011. È al punto 2.2 a) del documento che si legge l’impegno a

---

<sup>18</sup> PNR 2012, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012\\_italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_italy_it.pdf).

<sup>19</sup> “Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri *manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale* cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (*ad esempio costituzione o normativa quadro*). Anche *l’esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese* (ad esempio potrebbe assumere la forma di “freno all’indebitamento”, regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, *nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali*, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell’adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell’UE” (corsivi aggiunti).

costituzionalizzare il principio del pareggio<sup>20</sup>. Quindi, il governo italiano assume la costituzionalizzazione del pareggio come un obiettivo da perseguire e formalizza tale obiettivo in un documento che impegna l'Italia in sede europea, com'è appunto il PNR. È l'Italia che decide di impegnarsi in Europa, e non l'Europa che impone alcunché all'Italia. È una scelta di indirizzo politico del quarto Governo Berlusconi.

L'esecutivo mantiene il suo impegno presentando, il 15 settembre 2011, l'AC 4620<sup>21</sup>. Sono già sul tappeto alcune proposte, e altre seguono. Ne presenta una in specie il PD, principale partito di opposizione<sup>22</sup>. Reca come prima firma quella del segretario Bersani, evidentemente a segnalare l'impegno del partito. Ed è una proposta sostanzialmente diversa, che non parla di pareggio costituzionalmente prescritto. Utilizza invece la formula della "stabilità" del bilancio. A fine settembre 2011, dunque, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio rimane il nucleo forte di una proposta del Governo. Persino la ben nota lettera<sup>23</sup> in data 5 agosto 2011 del governatore della Banca centrale europea Trichet e del suo successore in pectore Draghi, spesso citata come un diktat all'Italia, usa una formula assolutamente generica: "a constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate". Ed è ovvio che tra regole fiscali più stringenti e un principio cogente di pareggio di bilancio ce ne corre.

La discussione si avvia nelle commissioni riunite I e V della Camera il 5 ottobre 2011<sup>24</sup>. Nella seduta del 3 novembre 2011<sup>25</sup> la maggioranza sceglie come testo base la proposta del Governo, e il testo conclusivamente approvato dalle Commissioni riunite nella seduta del 10 novembre 2011<sup>26</sup> sostanzialmente riflette l'originaria proposta governativa. È l'ultimo

---

<sup>20</sup> "2.2. In sintesi, per quanto riguarda qui specificamente la finanza pubblica, l'Italia, come molti altri Stati in Europa: a) si impegna ad introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio. È vero che l'art. 81 della Costituzione vigente già dispone che: "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Ma questo disposto non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo. È vero che l'art. 11 della Costituzione "importa" in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei. Ma è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee. Per questo sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale; ...".

<sup>21</sup> AC4620, [http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=testo\\_pdl&idlegislatura=16&codice=16PDL0052460](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=testo_pdl&idlegislatura=16&codice=16PDL0052460)

<sup>22</sup> *Lettera di Trichet e Draghi al Presidente del Consiglio, Corriere della Sera*, 29 settembre 2011, pag. 2

<sup>23</sup> Commissioni riunite I e V, 5 ott. 2011,

<sup>24</sup> Commissioni riunite I e V, 3 nov. 2011.

<sup>25</sup> Commissioni riunite I e V, 3 nov. 2011

<sup>26</sup> Commissioni riunite I e V, 10 nov. 2011; *Relazione delle Commissioni riunite all'Aula e testo approvato*, <http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=bollettini&tipoDoc=comunicato&idLegislatura=16&anno=2011&mese>

respiro di un governo sul letto di morte. Il 12 novembre il Presidente del consiglio on Berlusconi presenta le sue dimissioni al Capo dello Stato, che secondo l'usuale formula si riserva di decidere<sup>27</sup>. Ma il Presidente Napolitano aveva già ricevuto in data 8 novembre Berlusconi, che si era impegnato a dimettersi<sup>28</sup>. E aveva già conferito a Monti la nomina a senatore a vita in data 9 novembre<sup>29</sup>, in vista della sua nomina a Presidente del consiglio. Quindi, la crisi era già virtualmente aperta. Il 10 novembre 2011 le commissioni riunite scrivono in Costituzione la scelta di indirizzo politico di un governo che già non c'è più. Il 13 novembre 2011 Il Capo dello Stato conferisce a Monti l'incarico di formare il governo<sup>30</sup>. Discostandosi in qualche misura dalla prassi, motiva la sua scelta con la gravità della crisi<sup>31</sup>. Monti è nominato Presidente del Consiglio dei ministri il 16 novembre, e nello stesso giorno presta giuramento, con i ministri del suo governo. È un governo "tecnico" e "del Presidente". Il 17 novembre, nel discorso per la fiducia in Senato, Monti richiama brevemente la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio<sup>32</sup>. Senza particolare enfasi,

=11&giorno=10&idcommissione=0105&pagina=data.20111110.com0105.bollettino.sede00010.tit00010&ancora=data.20111110.com0105.bollettino.sede00010.tit00010

<sup>27</sup> *Comunicato* del Quirinale, 12 nov. 2011 sulle dimissioni dell'On. Berlusconi, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12558>

<sup>28</sup> *Comunicato* del Quirinale, 8 nov. 2011, sull'incontro con Berlusconi, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12524>

<sup>29</sup> *Comunicato* del Quirinale, 9 nov. 2011, sulla nomina di Monti a senatore a vita, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12536>.

<sup>30</sup> *Comunicato* del Quirinale, 13 nov. 2011, sul conferimento dell'incarico, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12592>. Geithner, già ministro del tesoro USA, ha da ultimo dato notizia di una sollecitazione per la sostituzione di Berlusconi a Palazzo Chigi: "At one point that fall [ottobre 2011, NdA], a few European officials approached us with a scheme to try to force Italian Prime Minister Silvio Berlusconi out of power; they wanted us to refuse to support IMF loans to Italy until he was gone. ... we couldn't get involved in a scheme like that. "We can't have his blood on our hands", I said". GEITHNER, *Stress Test: Reflections on Financial Crises*, Crown Publishing Group, 2014. Nulla si dice sull'identità degli "European officials". Immediata l'accusa di complotto, da parte di Berlusconi: *Caso Geithner, ira Berlusconi: "Fu un complotto contro di me"*, in *lastampa.it*, 13 maggio 2014 <http://www.lastampa.it/2014/05/13/italia/politica/casogeithner-forza-italia-insorge-fu-un-complotto-renzi-faccia-luce-NiC9EL81tzC3BfGpgKcCgN/pagina.html>. Il Presidente Napolitano ha precisato che "Gli episodi "rivelati" dall'ex Segretario di Stato al Tesoro degli Stati Uniti e da altri sono relativi a riunioni, tenutesi nell'autunno del 2011, di consessi europei e internazionali cui il Presidente della Repubblica italiana - al pari degli altri Capi di Stato non dotati di poteri esecutivi - non aveva titolo a partecipare e non partecipò: e dunque nulla può dire al riguardo. ... Null'altro di pressioni e coartazioni subite dal Presidente del Consiglio nei momenti e nei luoghi di recente evocati fu mai portato a conoscenza del Capo dello Stato. Le dimissioni liberamente e responsabilmente rassegnate il 12 novembre 2011 dal Presidente Berlusconi, e già preannunciate l'8 novembre, non vennero motivate se non in riferimento, in entrambe le circostanze, a eventi politico-parlamentari italiani"

<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=16572>

<sup>31</sup> *Dichiarazione del Capo dello Stato* sul conferimento dell'incarico, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12568>.

<sup>32</sup> Senato della Repubblica, 17 nov. 2011. Ecco il passaggio più significativo: "È in discussione in Parlamento una proposta di legge costituzionale per introdurre un vincolo di bilancio in pareggio per le amministrazioni pubbliche, in coerenza con gli impegni presi nell'ambito dell'Eurogruppo. L'adozione di una regola di questo

la scelta si traduce quindi anche nell'indirizzo politico del nuovo governo: ma pur sempre come scelta, e non come obbligo imposto da chicchessia. E quando si va in Aula<sup>33</sup> il 23, 29 e 30 novembre 2011 quasi tutti gli emendamenti vengono ritirati, e conclusivamente si approva un testo molto vicino all'originaria proposta del governo Berlusconi. Le impostazioni diverse, pur presenti, vengono pretermesse.

Si chiude sostanzialmente qui la storia della scrittura in Costituzione del pareggio di bilancio. Il Senato approva senza modifiche il testo Camera, dopo un dibattito ancora più povero di quello svolto nell'altro ramo, il 15 dicembre 2011. La Camera approva in seconda deliberazione il 6 marzo 2012, e il Senato il 17 aprile 2012. Non c'è alcun obbligo formalmente cogente di matrice europea o derivante da trattati. Le alternative alla costituzionalizzazione diretta del principio sono espressamente consentite. Quel che importa è la stabilità e durevolezza nel tempo delle scelte. La prova ultima si trae dalla diversità delle soluzioni adottate in altri paesi europei<sup>34</sup>, che consente anche di escludere vincoli e pressioni di fatto politicamente non resistibili. La politica potrebbe parlare e fare una scelta diversa, se volesse. Ma non accade.

E dunque il legislatore costituzionale per una riforma di grande momento, che introduce nella Carta un principio potenzialmente dirompente, è in sostanza quello delle Commissioni riunite I e V della Camera dei deputati, dei cui lavori esiste soltanto – secondo la prassi - uno scarso resoconto sommario. Poche settimane, nelle quali si realizza il progetto politico di una maggioranza già dissolta, e l'indirizzo di governo di un esecutivo ai suoi ultimi giorni di vita.

---

tipo può contribuire a mantenere nel tempo il pareggio di bilancio programmato per il 2013, evitando che i risultati conseguiti con intense azioni di risanamento vengano erosi negli anni successivi, come è accaduto in passato. Affinché il vincolo sia efficace, dovranno essere chiarite le responsabilità dei singoli livelli di governo. A questo proposito, e anche in considerazione della complessità della regola - ad esempio, con riguardo all'aggiustamento per il ciclo

- sarà opportuno studiare l'esperienza di alcuni Paesi europei che hanno affidato ad Autorità indipendenti la valutazione del rispetto sostanziale della regola, dato che in questa materia la credibilità nei confronti di noi stessi e del mondo è un requisito essenziale. Sarà anche necessario attuare rapidamente l'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Opportunamente la proposta di legge in discussione in Parlamento già prevede l'assegnazione allo Stato della potestà legislative esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici"

[http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=00619407&part=do\\_c\\_dc-ressten\\_rs-gentit\\_cdpdcdmecc&parse=no](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=00619407&part=do_c_dc-ressten_rs-gentit_cdpdcdmecc&parse=no)

<sup>33</sup> Camera dei deputati, sedute del 23 nov. 2011, 29 nov. 2011, 30 nov. 2011

<sup>34</sup> Di particolare interesse la scelta adottata dalla Francia, che si risolvono tecnicamente nell'assenza di un vincolo cogente al pareggio di bilancio. Sul punto, con richiami anche alla Germania e alla Spagna, MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 24 gennaio 2014, in specie par. 2., che ricorda come la scelta francese sia venuta dalla decisione del Presidente Hollande di privilegiare una politica di crescita.

### 3. L'equità tra generazioni.

Aver chiarito che pareggio di bilancio e divieto di indebitamento vengono da una scelta di indirizzo politico e non sono svolgimento di un obbligo eteroimposto ci consente di mettere meglio a fuoco lo stesso principio nell'ambito dell'architettura costituzionale.

La legge di riforma è di per sé affermazione di un valore che tende a modificare o integrare il catalogo dei valori preesistenti e costituzionalmente protetti. E dunque la prima domanda volge alla individuazione e definizione di quel nuovo valore. Nel dibattito parlamentare emerge una formula: equità tra generazioni. Come in qualunque famiglia, se un paese vive oggi al di sopra dei propri mezzi contraendo debiti, qualcuno domani pagherà il conto: appunto le generazioni future. I figli si vedranno accollare i debiti dei padri, e dovranno farvi fronte. I padri dunque vivranno a spese dei figli. L'equità intergenerazionale comporta l'adozione di appropriate misure perché ciò non accada. Lo strumento ovvio e immediato di intervento è il divieto di indebitamento pubblico. Se è vincolata al pareggio di bilancio senza contrarre debiti, ogni generazione dovrà farsi bastare la ricchezza che nel suo tempo essa stessa produce.

Questo è l'argomento. E la relazione al d.d.l. governativo afferma che la regola del pareggio di bilancio trova la sua base "nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio". L'AC 4646 esplicita la formula nel dettato normativo<sup>35</sup>. E sembra di avvertire un richiamo al pensiero di Jefferson, tra i padri fondatori prima, presidente degli Stati Uniti poi, e avversario in principio del debito pubblico: caricare i propri debiti sulle generazioni future è moralmente irresponsabile. Non si devono mai assumere debiti in misura maggiore di quanto la maggioranza che li decide può ripagare o per un tempo più lungo di quel che aspetta di vivere.

L'equità intergenerazionale non è esplicitata nella formulazione conclusiva della legge costituzionale 1/2012. Ma il principio è accattivante, persino in qualche misura ovvio. Potremmo mai affermare, in senso contrario, che la Costituzione consente e favorisce che

---

<sup>35</sup> L'art. 1 dell'AC 4646, Bersani ed altri, aggiunge in fine all'art. 53 Cost. un comma: «La Repubblica assicura il rispetto del principio di equità tra le generazioni in ambito economico e sociale».

i padri vivano sulle spalle dei figli? Certamente no. E l'obbligatorietà del pareggio di bilancio e il divieto di indebitamento vogliono sottendere un tale principio. Da questo punto di vista il fatto che non sia stato scritto nella formulazione conclusiva non ne esclude la rilevanza costituzionale. Ma – anche a volerlo assumere come valore costituzionalmente protetto - il principio stesso va consapevolmente letto nel più ampio contesto della Costituzione che lo comprende. La domanda allora diventa se l'equità intergenerazionale protetta in Costituzione sia correttamente tradotta nelle formulazioni dell'art. 81 novellato. O se invece il dettato testuale del nuovo art. 81 non introduca elementi di tensione e di inaccettabile contraddizione nell'architettura costituzionale complessivamente intesa.

Lo stesso Jefferson, nel mentre combatteva in principio il debito pubblico, era acutamente consapevole della necessità di garantire che uno Stato potesse contrarre prestiti. Senza un imponente debito pubblico, la guerra di indipendenza americana non avrebbe mai potuto essere combattuta. Gli Stati Uniti non avrebbero mai visto la luce. E proprio qui troviamo un esempio di come e perché il principio di equità intergenerazionale debba essere precisato nei contenuti e nella portata. Nel Preambolo alla Costituzione degli Stati Uniti <sup>36</sup> si legge un esplicito richiamo alle generazioni future, alle quali si vogliono assicurare "the blessings of liberty". Nel pensiero dei padri fondatori, la guerra di indipendenza è combattuta, e la Costituzione viene scritta, anche a beneficio di chi verrà dopo. In principio, la generazione che vive oggi, oltre due secoli dopo, gode ancora di quel beneficio. Dunque, è giusto e moralmente accettabile che il debito pubblico contratto per combattere e vincere la guerra sia posto anche a carico delle generazioni future.

Dobbiamo concludere che, anche assumendo che esista un principio di equità generazionale costituzionalmente rilevante, il debito pubblico finalizzato a spese da cui traggono beneficio anche le generazioni future è accettabile e compatibile con quel principio. Parallelamente, non rispetta il principio di equità intergenerazionale il divieto di indebitamento e l'obbligo di pareggio di bilancio che rendano impossibili spese a vantaggio delle generazioni future, laddove quel vantaggio sia in qualche modo di per sé garantito.

La premessa concettuale di cui bisogna essere consapevoli è che più generazioni convivono nel medesimo momento – nonni, padri, figli; che ciascuna generazione ha diritti

---

<sup>36</sup> We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, *and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity*, do ordain and establish this Constitution for the United States of America (corsivo aggiunto).

costituzionalmente protetti, uguali per tutte o specificamente riferiti a una sola; e che una spesa può andare a vantaggio di una generazione sola, o di più generazioni simultaneamente.

Qualche esempio. Contrarre un debito per costruire una rete di trasporti e di comunicazioni va ovviamente a vantaggio della generazione che decide in tal senso, come anche di tutte le generazioni future. Così è, in termini generali, per quelle che si definiscono spese di investimento. Non a caso, la Bicamerale D'Alema, che pure si occupa del tema, formula nel testo conclusivamente approvato<sup>37</sup> un più flessibile principio di "equilibrio di bilancio", esplicitamente consentendo l'indebitamento per le spese di investimento, oltre che per eventi eccezionali. E i premi Nobel che scrivono a Obama contro la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio affermano: "A balanced budget amendment would prevent federal borrowing to finance expenditures for infrastructure, education, research and development, environmental protection, and other investment vital to the nation's future well being".

Proprio il benessere delle generazioni future preoccupa i Nobel che scrivono a Obama. Certo, il problema non manca comunque di una sua complessità<sup>38</sup>. Ad esempio, la costruzione di una rete ferroviaria ad alta velocità o di centrali nucleari potrebbe essere da una generazione futura rifiutata in principio, per una diversa sensibilità alle motivazioni ambientali. E dunque come potrebbe essere considerata in termini di vantaggio? Nessuno garantisce che la generazione di oggi e quelle future pensino allo stesso modo. Ma guardiamo al problema nei termini più semplici, per giungere al nocciolo. Consideriamo ad esempio la spesa corrente per gli stipendi degli insegnanti della scuola pubblica. È una spesa a vantaggio dei padri perché li solleva dell'obbligo, per molti insostenibile, di provvedere privatamente alla formazione dei figli. Ma è ovviamente anche a vantaggio dei figli, ed è anzi primariamente finalizzata a loro beneficio. Tagliare la spesa pubblica per la scuola certamente nega il principio di equità intergenerazionale. Se il divieto di indebitamento nega le risorse a un programma di sostegno all'acquisto della prima casa per giovani coppie, si disincentiva il formarsi della famiglia e la nascita di figli. È questo forse a favore delle future generazioni, che si impedisce addirittura vengano in essere? Negare - per la indisponibilità di risorse - le protezioni sociali, dal reddito minimo all'indennità di disoccupazione alla cassa integrazione o quant'altro, non colpisce forse insieme le

<sup>37</sup> [http://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed07102.htm](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed07102.htm)

<sup>38</sup> <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3543>

minimali condizioni di vita dei padri e dei figli? Non è certo un caso che l'art. 36 Cost. voglia, garantendo la retribuzione del lavoratore, assicurare una esistenza libera e dignitosa a lui e alla sua famiglia. Troviamo qui una esplicitazione proprio del principio di equità intergenerazionale. Proprio nella famiglia convivono le generazioni, e il diritto a una esistenza libera e dignitosa è riconosciuto a ciascuna di esse. La garanzia della retribuzione è strumentale a tale diritto. Lo stesso può dirsi per le garanzie che la Costituzione appresta per la famiglia, e in essa ai genitori, che anche vanno lette in funzione dei figli. In modo specifico, ciò è vero per le tutele apprestate alla donna nella funzione di madre, che si traducono anzitutto in un beneficio per i figli. Più in generale, analoghi argomenti possono volgersi al complesso dei diritti sociali costruiti intorno alla persona nel Titolo III della parte I della Costituzione. È una garanzia delle condizioni materiali di vita che non viene pienamente compresa se guardata nell'ottica di un egoismo individualistico. Deve essere invece correttamente interpretata come elemento di coesione sociale, ed in specie intergenerazionale. Questo è il senso più profondo dello stato sociale scritto in Costituzione. E ci dice che in nessun caso l'equità intergenerazionale potrebbe essere letta come argomento che giustifichi la cancellazione dei diritti dei padri in vista di un supposto vantaggio per i figli.

Qui vediamo – come è stato notato - il punto debole del nuovo art. 81, e la possibile contraddizione con strutture portanti dell'architettura costituzionale<sup>39</sup>. Non v'è alcuna clausola di salvaguardia del complesso dei diritti prima richiamato. Non basta certo a tal fine il flebile richiamo nell'art. 5, comma 1, lett. g), ai livelli essenziali delle prestazioni, tra l'altro solo rinviati al legislatore per la definizione di modalità procedurali. La Corte costituzionale ci dice – con giurisprudenza discutibile ma consolidata – che i diritti sociali sono effettivamente garantiti solo nella misura in cui siano disponibili le risorse necessarie a soddisfarli. E questo – pur in principio insoddisfacente – poteva bastare nel momento storico in cui gli indirizzi politici di governo – di qualunque governo – erano attenti alla necessità di porre risorse per la loro realizzazione. Le mediazioni inevitabili non avrebbero

---

<sup>39</sup> Per valutazioni critiche v. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 apr. 2012; BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 17 apr. 2012; BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 10 gen. 2012; DE MINICO, *Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico*, in *IlSole24ore*, 2 ott. 2011, pag. 19. Una valutazione positiva e cenni di diritto comparato in CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, *ivi*, 27 gen. 2012.

comunque negato quei diritti. Ma il nuovo art. 81 cambia completamente il gioco, soprattutto se visto insieme alla lettura giurisprudenziale dei diritti sociali. Quando si introduce un principio in assoluto preminente di bilancio in pareggio e di divieto di indebitamento, si afferma che alle mediazioni nemmeno si giunge. Le opzioni disponibili per l'indirizzo politico si restringono. Prima il pareggio e poi – se residua uno spazio – i diritti. Si capovolge l'ordine delle priorità, e si nega il principio personalistico che si pone alla base dell'architettura costituzionale. Ancor più, si nega uno dei pilastri fondamentali del compromesso costituzionale, che vedeva appunto la confluenza di forze diverse fondata anche sulla scommessa futura di diritti da realizzare.

Questo – com'è ovvio – tocca ad un tempo tutte le generazioni.

#### 4. Una impari cessione di sovranità.

La sovranità, con il popolo e il territorio, è elemento costitutivo dello Stato. Un elemento necessario e indefettibile, la cui perdita conduce al dissolvimento dello Stato stesso. E dunque evidente che a un indebolimento della sovranità conseguente alla parziale cessione a un soggetto sovranazionale nell'ambito di un patto tra più Stati si può consentire solo se anche tutti gli altri Stati partecipanti accettano un eguale indebolimento a seguito della cessione di una identica quota della propria sovranità. Tale è appunto il dettato dell'art. 11 della Costituzione, per cui l'Italia “: Cos'è consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni... “. Il dettato della norma è tassativo, e non contempla deroghe al principio della parità.

Ma abbiamo per lo specifico punto della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e del divieto di indebitamento una cessione di sovranità? Potremmo averla, se la riforma fosse stata adottata in esecuzione di un obbligo cogente imposto da accordi sovranazionali. E indubbiamente sarebbe una cessione non paritaria, visto che solo alcuni Stati procedono nel senso della costituzionalizzazione. Ma se è corretta la ricostruzione prima avanzata, in realtà non vi è stata alcuna cessione, perché la scelta di modificare l'art. 81 Cost. è stata fatta dall'Italia, rimanendo invece possibili in base agli accordi internazionali scelte diverse. Una cessione di sovranità – per di più non paritaria - può vedersi, invece, nel Fiscal

Compact, che pone un limite dello 0,5 % all'indebitamento per alcuni paesi, e dell'1% per altri. Così da un lato si restringono ulteriormente le opzioni che l'art. 81 riformato ancora consentirebbe, e dall'altro si configurano più rigorosamente questi limiti per alcuni paesi rispetto ad altri. In sostanza si prescrivono specifiche politiche ai paesi contraenti, e in modo differenziato. Così, non sembra dubbio che una cessione di sovranità vi sia, e che sia una cessione diversificata tra i vari paesi. Chi è assoggettato a limiti più rigorosi la cede in misura maggiore. Da questo punto di vista esiste un concreto dubbio di incompatibilità del Fiscal Compact con l'art 11 quanto al profilo di una cessione paritaria. Ma emergono dubbi anche per altro verso.

Poniamoci una domanda: può la cessione di sovranità avere un qualunque oggetto, o esistono limiti alla cessione consentita compatibilmente con l'art. 11 Cost.? Un esempio: potrebbe l'Italia nell'ambito di un accordo internazionale consentire a che: 1) i reati di terrorismo fossero giudicati da un tribunale internazionale; 2) e che fossero puniti anche con la pena di morte? Ovviamente, la risposta è positiva per il primo punto, negativa per il secondo. E non perché non sia in astratto possibile una siffatta cessione di sovranità, ma perché alla pena di morte la Costituzione italiana oppone un divieto insuperabile (art. 27, ultimo comma). Dunque, irrogare la pena di morte non può essere oggetto di una cessione di sovranità da parte dello Stato perché è una scelta in primo luogo preclusa allo Stato stesso. Se lo Stato non può disporre della vita del terrorista, non può riconoscere ad altri il diritto di disporne in sua vece.

Dunque, non ogni cessione di sovranità è consentita. Il principio può essere formulato così: la cessione di sovranità da parte dello Stato incontra tutti i limiti che la Costituzione pone allo Stato medesimo. Ovvero, da altro punto di vista: la cessione di sovranità non può essere consentita laddove conduca a ledere beni che per Costituzione devono essere protetti.

Ma se lo Stato non può cedere ad altri la sovranità quanto al disporre della vita, possiamo mai ritenere - ad esempio - che possa cederla quanto al garantire una esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36? Potrebbe mai essere lasciata ad altri la decisione non sulla vita in sé, ma sulla qualità della vita, sulla determinazione delle condizioni che la rendono degna di essere vissuta? Una siffatta conclusione sarebbe certo inaccettabile. È appunto in questa chiave che la Corte costituzionale tedesca si muove quando afferma - ed è un assunto invero opinabile - che non viene imposta una specifica politica economica, e che laddove ciò accadesse sarebbe sempre possibile un recesso unilaterale dall'accordo.

Questo è un passaggio davvero significativo, teso a sottolineare che il popolo tedesco mantiene un pieno potere di decidere il proprio futuro, risultando a tal fine cruciale il ruolo del parlamento rappresentativo. La sottolineatura della necessaria partecipazione del parlamento ai processi decisionali non è espressione di mero *bon ton* istituzionale. Vuole invece costruire un modello nel quale la parola del popolo tedesco attraverso i propri rappresentanti è elemento strutturale e indefettibile del sistema democratico (sent. 18 marzo 2014)<sup>40</sup>.

Come per il popolo tedesco, dobbiamo ritenere che anche per il popolo italiano vi sia una misura incompressibile di sovranità insuscettibile di cessione. Possiamo già trovarla, del resto, in quei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano e diritti inviolabili della persona umana che la Corte costituzionale ha individuato come limiti all'ingresso della norma comunitaria nel diritto interno<sup>41</sup>. Limiti probabilmente bisognosi di ulteriore specificazione, ma che già in una definizione così lata ci confermano con ogni evidenza che non ogni cessione di sovranità è consentita. Né cambierebbe alcunché se si volesse costruire l'art. 81 riformato come già inclusivo dei principi stabiliti nel *fiscal compact*, da vedere come mera specificazione attuativa. Se non si può cedere la sovranità per la qualità della vita, nemmeno si può stabilire in Costituzione che la qualità medesima si possa non garantire. In un sistema coerente di valori costituzionalmente protetti, equilibrio di bilancio e divieto di indebitamento non possono essere letti come strumento che autorizzi la cancellazione di diritti per altro verso garantiti. Se ciò si volesse fare dovremmo ritenere di trovarci di fronte a una autorottura della Costituzione<sup>42</sup>, ovvero a una legge di revisione costituzionale lesiva della Costituzione<sup>43</sup>.

Un tempo non molto lontano, al povero si negava il diritto di voto. Oggi, al popolo povero si nega la sovranità.

---

<sup>40</sup> [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012en.html)

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 232/1989.

<sup>42</sup> Concetto peraltro difficile da ritenere applicabile nella specie, in quanto generalmente riferito a deroghe puntuali del dettato costituzionale per fattispecie limitate. La riforma dell'art. 81 riguarda invece tutti i livelli di governo, ed esplica effetti pervasivi e di vasta portata.

<sup>43</sup> Sul punto si rinvia a VILLONE, *il tempo della Costituzione*, cit., cap. IV, sez. VI, par. 3.