

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA  
I COMMISSIONE DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 11,40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione dei professori Manin Carabba, consigliere del CNEL, Francesco D'Onofrio, emerito di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma, Massimo Luciani, ordinario di diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma, Nicola Lupo, ordinario di diritto delle assemblee elettive, Università Luiss Guido Carli, Enrico Nuzzo, già ordinario di diritto tributario, Università Federico II di Napoli, Rita Perez, ordinario di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma, e Serena Sileoni, Ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione ai progetti di legge C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, l'audizione dei pro-

fessori Manin Carabba, consigliere del CNEL, Francesco D'Onofrio, emerito di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma, Massimo Luciani, ordinario di diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma, Nicola Lupo, ordinario di diritto delle assemblee elettive, Università Luiss Guido Carli, Enrico Nuzzo, già ordinario di diritto tributario, Università Federico II di Napoli, Rita Perez, ordinario di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma e Serena Sileoni, ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni.

Avverto che la Fondazione Magna Carta, invitata a partecipare all'audizione odierna, ha comunicato di non poter intervenire ed ha inviato una nota scritta che è in distribuzione.

Ringrazio gli intervenuti all'audizione odierna e do loro la parola nell'ordine in cui li ho elencati, cominciando quindi dal professor Manin Carabba, consigliere del CNEL.

MANIN CARABBA, *Consigliere del CNEL*. Grazie, presidente. Sono naturalmente onorato di essere stato chiamato per questa audizione. Ho consegnato alla Presidenza un testo più ampio che taglierò nell'esposizione orale per rimanere all'interno dei tempi previsti.

L'inserimento dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di finanza pubblica – articolo 126 del testo consolidato del Trattato di Lisbona, articolo 104 testo TCE (Trattato che istituisce la Comunità europea) – nella Costituzione italiana è certamente opportuno, soprattutto dopo le ambiguità della giurisprudenza costituzionale tedesca, che da ultimo (con una sentenza del 2009) ha indebolito i principi di automatica integrazione fra Trattato e Costituzione degli Stati membri.

Questo inserimento — presente sia pure con formule diverse nelle recenti riforme costituzionali, come quella oggetto di un progetto di legge in Francia e di una legge definitivamente approvata in Spagna — dovrebbe essere inserito nella nostra Costituzione nella sede specifica della nuova formulazione dell'articolo 81.

La collocazione di una norma generale di questa natura come emendamento integrativo dell'articolo 11 della Costituzione non è consigliabile; la materia del rapporto tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento degli Stati membri, nei termini generali, dovrebbe essere lasciata — al di là di un'ipotesi specifica come quella concernente i bilanci pubblici qui considerata — all'evoluzione della giurisprudenza comparata della Corte di giustizia europea e delle Corti costituzionali degli Stati membri.

L'adozione espressa di una norma costituzionale che costruisce il principio di stabilità dei bilanci pubblici, con riferimento vincolante alla « costituzione fiscale » europea, è presente — lo ripeto — con una norma specifica nella riforma costituzionale spagnola ed appare una soluzione adeguata, che concilia la forte esigenza di stabilire un certo grado di rigidità nella Costituzione dello Stato membro con la salvaguardia di un grado opportuno di flessibilità.

Sembrano persuasive le argomentazioni della dottrina, economica e giuridica, che affermano l'inadeguatezza dell'introduzione in Costituzione di un rigido principio di pareggio e di divieto di ricorso al debito. Principi, del resto, restituiti a un grado difficilmente governabile di indeterminatezza che, nell'ipotesi di assoluta rigidità del principio del pareggio, richiamano concetti presenti in molti progetti di legge sottoposti al vostro esame, come quello dello stato di necessità, che è per sua natura privo di quel rigore che si intende conseguire.

Il richiamo e il recepimento in Costituzione della disciplina dell'Unione europea sui « disavanzi eccessivi » implicano — giova ricordarlo — la lettura di questo stesso principio nel contesto dell'intera

disciplina del Titolo VIII del Trattato, che pone il tema del raccordo fra politiche di bilancio e fiscali e politica economica e monetaria, ispirate al rispetto dei principi di coesione e di tutela di un'economia di mercato aperto e in libera concorrenza.

È posto, fra i temi di questa audizione, il quesito intorno al rapporto fra principio del pareggio del bilancio, una volta introdotto in Costituzione, e tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti.

Per quanto attiene ai diritti sociali di cittadinanza, più rilevanti per la loro incidenza sull'economia, garantiti dalla Costituzione — ora legati alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni affidata alla legislazione esclusiva dello Stato — ritengo che la tutela di questi diritti della persona costituzionalmente tutelati non possa ritenersi automaticamente subordinata al principio dell'equilibrio di bilancio, anche se questo fosse tutelato in modo rafforzato dall'eventuale nuova formulazione dell'articolo 81, inclusiva del principio del pareggio di bilancio. La valutazione e ponderazione dell'eventuale contrasto fra tutela dei diritti sociali, assicurata dal legislatore ai cittadini, ed equilibri di bilancio può dar luogo, peraltro, a un conflitto il cui merito dovrebbe essere valutato di volta in volta dal bilanciamento affidato alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Proprio per non turbare il bilanciamento tra diritti fondamentali e regole sul bilancio è opportuno mantenere la norma in materia di equilibri di bilancio all'interno della Parte seconda della Costituzione, non mutando quindi l'attuale collocazione dell'articolo 81.

Per non appesantire la Carta introducendo in Costituzione troppi tecnicismi ed irrigidimenti, è opportuno configurare la legge organica sul bilancio e la contabilità pubblica — questa l'espressione che propongo di usare — attuativa dell'articolo 81 della Costituzione, come legge rinforzata non modificabile da leggi ordinarie.

Propongo questa innovazione limitatamente alla legislazione di bilancio e non come correzione di portata generale alla

gerarchia delle fonti. Escludo, quindi, l'opportunità di una correzione o integrazione dell'articolo 11 della Costituzione.

Mi pare persuasiva la formula — mi sembra sia presente nella proposta di legge Lanzillotta — in base alla quale le disposizioni della legge organica di bilancio e contabilità pubblica non possono essere derogate dai regolamenti parlamentari o dalle leggi ordinarie, con la previsione di una maggioranza qualificata meno vasta di quella necessaria per i disegni di legge di revisione costituzionale, quale la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, per l'approvazione e per le modifiche ed integrazioni alla stessa legge organica.

Nel contesto sin qui delineato appare evidente la necessità di modificare l'articolo 117 della Costituzione per assumere la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fra quelle di competenza esclusiva della legislazione statale, tanto più in quanto, come si sottolineerà più avanti, il principio dell'equilibrio di bilancio vincolato alle regole europee si estende a tutto il settore pubblico, compreso il sistema delle autonomie, delle regioni e degli enti locali.

La conformazione della legge organica sul bilancio e la contabilità pubblica come « legge rinforzata » consente di rinviare a questa sede la definizione dei contenuti tipici della legge di bilancio, abolendo la divisione della stessa decisione di bilancio nei due diversi provvedimenti della legge finanziaria e della legge di bilancio in senso proprio.

Del resto posso dire anche come testimone, avendo lavorato a quel tempo sia alla programmazione sia in collaborazione con la Commissione bilancio della Camera, che la stessa idea della legge finanziaria nacque come aggiramento dell'interpretazione rigida prevalente dell'articolo 81, comma terzo, che vede la legge di bilancio come legge formale.

La legge organica sul bilancio assegnerà alla legge di bilancio i seguenti compiti: definire la manovra volta a conseguire la compatibilità degli equilibri di finanza

pubblica con limiti posti dall'Unione europea, ora inseriti espressamente in Costituzione, in questa ipotesi, e con il quadro macroeconomico; decidere sull'assegnazione delle risorse in base a una struttura programmatica del bilancio secondo lo schema delineato per la prima volta dalla legge n. 94 del 1997, la legge Ciampi, e molto più tardi, articolato per missioni e programmi, seguendo l'esempio della legge organica francese del 2001.

In questo senso, una specifica proposta, in quel caso inserita nell'articolo 81 riformato, si trova in un documento redatto a cura di Antonio Maccanico, allora Ministro per le riforme istituzionali, pubblicato nell'aprile del 2001 e dedicato, appunto, alla riforma dell'articolo 81.

L'inserimento in Costituzione dei principi e dei limiti posti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rende necessaria la costruzione del bilancio in esplicito raccordo, sin qui non posto con chiarezza sufficiente alla base delle decisioni del Parlamento, con il quadro complessivo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, inserito all'interno della contabilità economica nazionale, in modo tale da rendere possibile in modo effettivo l'applicazione dei limiti costituzionalmente rilevanti all'evoluzione della finanza pubblica a tutto il comparto pubblico (Stato, previdenza, regioni, governi locali).

È infatti il conto delle pubbliche amministrazioni, conformato secondo le regole europee del SEC, a costituire il parametro per le valutazioni di compatibilità da esercitarsi nelle istituzioni europee, a partire dal saldo dell'indebitamento netto. Il riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni rende necessario — secondo le riflessioni che ho maturato anche nella mia trentennale esperienza come magistrato della Corte dei conti — il cammino verso l'adozione del criterio della competenza economica. Una contabilità per competenza economica (*accrual*) non registra le obbligazioni assunte dai centri di decisione pubblica, gli impegni, e non coincide con la cassa, in quanto rileva il valore dei beni e servizi forniti dal

settore pubblico indipendentemente dal fatto che siano stati pagati o meno, e consente quindi di valutare in modo più significativo l'impatto della finanza pubblica sull'economia reale.

Secondo la dottrina in materia di finanza pubblica e di contabilità economica (almeno una parte della dottrina) il passo di avvicinamento all'adozione tecnicamente complessa di questo criterio di *accrual*, il solo coerente con il confronto europeo, si identifica con l'adozione del solo bilancio di cassa, con la conseguente abolizione della competenza giuridico-finanziaria che costituisce una peculiarità della disciplina contabile italiana.

Per questo si deve ritenere non utile il passo indietro compiuto dalla recente legge 7 aprile 2011, n. 39, laddove all'articolo 5 si modifica radicalmente la norma di delega recata dall'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che disciplinava, sia pure con una anche troppo prudente gradualità, il passaggio al bilancio di sola cassa. Si veda ora il testo dell'articolo 42 della legge n. 196 come modificato dalla legge n. 39 del 2011.

L'adozione del bilancio di cassa rende più comprensibile per il Parlamento e per i cittadini l'impatto economico delle decisioni di finanza pubblica e la valutazione della conformità degli andamenti della gestione finanziaria del settore pubblico, con i criteri fissati dall'Unione europea, in termini di contabilità economica nazionale.

Da ultimo, nel contesto di un nuovo articolo 81 della Costituzione che includa il vincolo delle regole dell'Unione europea, resta essenziale il principio della necessaria copertura delle leggi che recano maggiori spese o minori entrate. Questa norma deve essere rafforzata. Una soluzione utile sembra quella originariamente proposta all'Assemblea costituente dal Mortati, con il consenso di Vanoni ed Einaudi: le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli. Aggiungo che ove si adottò il principio del bilancio in pareggio e del divieto del debito diventa assolutamente ridondante e inutile il comma terzo

dell'articolo 81 della Costituzione, e quindi le norme sulle coperture, in quello scenario, andrebbero cancellate.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Professore emerito di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. Presidente, anch'io desidero ringraziare le Commissioni riunite per la possibilità che mi hanno offerto di esprimere un'opinione che non è riferita a singoli progetti di legge, ma a una questione in qualche misura preliminare. La mia esperienza parlamentare mi insegna che è estremamente difficile mettere insieme la cultura economica e quella costituzionalistica. Occorre capire, in altri termini, perché la Costituzione italiana invece mantiene, da questo punto di vista, una complessiva unità di fondo rispetto alla quale l'intervento concernente la parità di bilancio è destinato ad operare.

Io ritengo, contrariamente a tutti i progetti di legge presentati, che questa materia debba trovare ingresso o tra i principi fondamentali della Costituzione — parlo dei primi dodici articoli che rappresentano il quadro complessivo all'interno del quale vi sono tutte le altre parti della Costituzione — o, se si ritiene storicamente tale previsione una conseguenza della nostra partecipazione al processo di integrazione europea, dovrebbe trovare collocazione nell'articolo 11, non per un generico richiamo alla costruzione europea, che non c'è in Costituzione, ma per indicare la specifica necessità di cambiamento che questa costruzione richiede.

Dico questo perché mi sembra che in tutti i progetti di legge ci sia una prevalenza astratta di cultura di necessità economico-finanziaria rispetto alla cultura di carattere giuridico-costituzionale che deve comprendere la parte economico-finanziaria, ma non può fare parte di un oggetto distinto.

La mia opinione è che il principio della parità di bilancio costituisce una radicale innovazione che va collocata o tra i principi fondamentali in quanto tale, eventualmente come un articolo aggiuntivo, non un pezzo in più rispetto ai dodici, perché

modifica complessivamente il quadro dei principi fondamentali e li rende molto più cogenti di quanto probabilmente questo testo non ritiene, oppure nell'articolo 11 qualora si ritenga che l'occasione — come tutti i progetti di legge indicano, ad iniziare dalla proposta di legge Cambursano — per questa riforma è data dal processo di integrazione europea, come tale determinato dal Trattato di Lisbona che istituisce l'Unione europea. Non è un generico processo, è un atto giuridico vincolante molto specifico.

La mia opinione, dunque, è che questo principio dovrebbe trovare ingresso in questa parte. Lo dico soprattutto perché nei progetti di legge, soprattutto nella proposta di legge Beltrandi, si opera una più che opportuna ricostruzione storica, dall'Unità d'Italia in poi, della politica di bilancio ai fini sia dell'unità nazionale e della tutela delle diverse parti del territorio nazionale, sia delle diverse forme di produzione del reddito.

Da questo punto di vista, occorre capire che se la riforma ha a fondamento un'idea di fondo dell'Italia, della coesione nazionale, delle parti sociali interessate, il principio deve trovare ingresso nelle parti che ho richiamato.

Ovviamente, questo avrà rilievo anche in riferimento ad altre due questioni. La prima opinione è del tutto eterogenea rispetto a tutti i progetti di legge esaminati, i quali operano, invece, qualcuno in riferimento all'articolo 23 sull'imposizione fiscale, qualcuno all'articolo 53 sul principio della progressività delle imposte, molti all'articolo 81, che specificamente parla del bilancio; qualcuno, molto indirettamente, si riferisce all'articolo 119 relativo all'autonomia finanziaria degli enti locali e, in piccola parte, all'articolo 117 della Costituzione.

La prima opinione, dunque, è che se la materia è costitutiva di un principio nuovo, ossia la parità di bilancio senza indebitamento aggiuntivo o surrettizio, tale principio fa parte dei principi fondamentali della Costituzione, tra i quali vi sono il lavoro, la solidarietà, i diritti e i doveri, l'unità della Repubblica e le autonomie

locali, e via dicendo. Sono tutti aspetti coinvolti dal principio della parità di bilancio. Questo coinvolgimento richiede che tra i principi ci sia la parità di bilancio come principio nuovo, se lo si vuole come tale. Se, invece, lo si vuole come conseguenza dei Trattati dell'Unione europea, va inserito nell'articolo 11 come comma aggiuntivo.

In questo senso, il progetto del Governo mi sembra significativo perché parla, sebbene impropriamente riferendosi all'articolo 53, molto esplicitamente di questo collegamento stretto tra il principio di pareggio di bilancio e l'appartenenza all'Unione europea. Questo mi sembra il problema di fondo.

Personalmente — vengo alla seconda considerazione — sono contrario a immaginare forme nuove di ricorso alla Corte costituzionale. Ritengo che i principi costituzionali, per loro natura, possano tutti trovare giustiziabilità in Corte costituzionale, secondo le procedure opportunamente considerate tali. Vi è stato un dibattito di estrema importanza sia sul « se » la Corte costituzionale dovesse esistere sia sul « come » giungere al giudizio di costituzionalità. Sono contrario, da questo punto di vista, a prevedere nuovi strumenti di ricorso alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti e del Parlamento. Sono totalmente contrario a prevedere ricorsi addirittura a iniziative di minoranze.

Vorrei evitare che la materia del bilancio diventasse impropriamente una materia non più di competenza del governo della Repubblica. Quindi, concordo con l'impostazione data dal Governo secondo la quale non esiste uno strumento di giustiziabilità aggiuntivo rispetto a quelli esistenti, i quali consentono di andare in Corte costituzionale. Non ne considero opportuni altri.

Sulla questione dell'articolo 117 della Costituzione, è di tutta evidenza che qui occorre capire che cosa si ha in mente. Se si ha in mente una riforma costituzionale a Costituzione immodificata, nella quale non esiste ipotesi, neanche indiretta, di federalismo, è ovvio che se ne deve occu-

pare il Parlamento nazionale; non so a quale titolo potrebbero occuparsene altri enti.

Se, invece, si ritiene che, anche se con difficoltà — mi sembra che sia all'esame del Parlamento anche la riforma costituzionale dell'ordinamento della Repubblica — esiste il passaggio dall'ordinamento regionale a quello federale, se questo è consentito in base all'articolo 5 della Costituzione, mi sembra normale che il principio del pareggio del bilancio coinvolga necessariamente lo Stato e le regioni su un piede di sostanziale parità. Ovviamente ritengo che la materia debba essere di competenza concorrente, con la precisazione che la parità di bilancio, come tale, deve riguardare tutti, ma il modo non debba essere deciso soltanto dal Parlamento nazionale, quasi che quelli regionali fossero considerati alla stregua di soggetti istituzionalmente minori.

Da questo punto di vista, sono contrario alla previsione in Costituzione di leggi con maggioranze qualificate. Non ero favorevole alla modifica della Costituzione relativa all'amnistia e all'indulto, e ritengo che la legislazione sia naturalmente dominio costituzionale della maggioranza di governo. Tutte le formule che prevedono maggioranze qualificate o hanno attinenza, per esempio, ai rapporti con le confessioni religiose, che è una questione distinta, o hanno attinenza alle modifiche della Costituzione che, se si vogliono mantenere come tali, possono richiedere procedure particolari. Sono, quindi, contrario a prevedere maggioranze di due terzi, tre quinti, tre quarti sulle leggi in materia di bilancio: non vorrei che il bilancio fosse sottratto alla normale competenza governativa, perché mi sembra già molto che l'Italia abbia ridotto la propria sovranità nei confronti del contesto europeo, il quale ovviamente vincola tutti, e innanzitutto lo Stato italiano il quale è rappresentato normalmente dal Governo *pro tempore*. Non esiste la possibilità che la materia del bilancio sia trattata da un soggetto diverso dalla maggioranza di governo *pro tempore*.

Da questo punto di vista, la mia opinione, costituzionalmente parlando, è la

seguinte: il pareggio di bilancio, se lo si vuole come principio generale, va trattato come principio generale della Costituzione in quanto tale; va inserito nell'articolo 11 se lo si ritiene dovuto, come conseguenza diretta, al processo di integrazione europea previsto dal Trattato di Lisbona; va prevista una compartecipazione di Stato e regioni in materia di bilancio, se questo è l'orientamento del Governo. Capisco che con questo disegno di legge stiamo esaminando un articolo della Costituzione, ma non so che succede degli altri articoli. Non può non esservi una qualche visione comune dei due aspetti, mi riferisco soprattutto dell'iniziativa governativa. Le iniziative parlamentari possono essere anche disomogenee, ma quella governativa non ritengo possa avere due idee diverse.

Sono contrario a prevedere maggioranze qualificate per le leggi di attuazione del bilancio come necessità costituzionale. Che poi vi possa essere l'opportunità di un'intesa più larga, questo fa parte della natura delle cose. L'abbiamo visto anche nell'esame che Beltrandi molto opportunamente ci fa conoscere nella relazione alla proposta di legge di cui è primo firmatario. Evidentemente la maggioranza più larga può essere oggetto di una decisione politica del Governo in carica del momento, ma non di una norma costituzionale.

Sono infine contrario ad un ricorso specifico in Corte costituzionale per le leggi di bilancio.

MASSIMO LUCIANI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università La Sapienza di Roma*. Signor presidente, normalmente si è auditi in sede parlamentare su concrete proposte politiche, quindi gli studiosi hanno sempre qualche imbarazzo perché il loro dire potrebbe essere ritenuto in qualche modo condizionato da un pregiudizio politico.

Confido che queste Commissioni non abbiano mai sospettato questo nei confronti di chi vi parla, pur tuttavia sarebbe un dubbio legittimo. In questo caso tale dubbio non può essere nutrito per la ragione molto semplice che personalmente

sono in disaccordo — un disaccordo di fondo — tanto con le proposte della maggioranza quanto con le proposte dell'opposizione.

Sono in disaccordo per la ragione molto semplice che non condivido l'idea della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio. Cercherò di spiegare perché e lo farò in modo il più possibile rapido, anche se si tratta di questioni di complessità tale che suggerirebbero la maggiore meditazione possibile.

L'origine di tutto questo, come sappiamo, è nella crisi e nelle pressioni che sono arrivate al nostro Paese dall'esterno. Mi riferisco tanto alle pressioni venute da due forti Stati europei, la Francia e in particolare la Germania, quanto alla lettera dei due governatori della Banca centrale europea. Una lettera a dire il vero, signor presidente, singolare poiché risulta essere stata scritta il 5 agosto del 2011, ma essere stata resa nota a tutti noi dal *Corriere della Sera* del 29 settembre 2011, ancorché essa sollecitasse non solo interventi del Governo italiano, ma interventi di codesto Parlamento. Questo — lo dico con sincerità — lascia francamente perplessi.

Ebbene, nemmeno in questa lettera, però, vi è una sorta di imposizione a introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione repubblicana. Si legge: « *A constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate* ». *Appropriate*, appunto, cioè opportuna, ma non è scritto che sia assolutamente necessaria. Nemmeno si dice qualche cosa di analogo nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo del 2011, che nell'allegato 1 recano il cosiddetto « Patto euro plus ». Tale patto precisa espressamente che « ciascun Paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni » e per quanto riguarda, in particolare, la disciplina di bilancio dispone che gli Stati membri partecipanti si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione fissate nel Patto di stabilità e crescita. Gli

Stati mantengono la loro discrezionalità. Debbono scriverlo in Costituzione o in altra fonte, se serve, purché abbia un adeguato grado di vincolatività.

Il margine di apprezzamento da parte del nostro Paese, ancorché condizionato fortemente dagli eventi, resta intatto. È per questo che io registro con qualche sorpresa la celerità con la quale tanto la maggioranza quanto l'opposizione si sono attivate per recepire indicazioni che non erano invece così vincolanti.

Di mestiere faccio lo studioso di diritto costituzionale, ma non posso non toccare questioni che non attengono specificamente alla stretta tecnica di interpretazione della Costituzione. Segnalerei anzitutto un problema di strategia geopolitica e forse anche di dignità nazionale. È vero che qualcosa deve essere fatto e deve essere fatto rapidamente, ma avendo chiaro il quadro del titanico scontro fra aree del pianeta che è in corso. Si potrebbero negoziare con i nostri partner europei concreti interventi strutturali sull'economia piuttosto che abbandonare all'intimazione esterna la massima espressione della sovranità, cioè la determinazione dei contenuti della Costituzione.

Occorrerebbe, inoltre, chiedersi quale idea della politica economica giaccia sotto la dottrina del pareggio di bilancio. Come è stato ricordato precedentemente, questa dottrina non è pacifica né tra gli scienziati della finanza né tra i giuristi e non è neanche innocente, non ha una sua astratta oggettività, non deriva logicamente dall'esigenza di non spendere più di quanto si guadagna. Questo vale per le famiglie, infatti vale per ciascuno di noi, ma non per gli Stati: non si applicano i principi dell'economia domestica all'economia pubblica.

L'insistito richiamo alle esigenze di pareggio di bilancio e di riduzione della spesa pubblica, a mio avviso, sottintendono una precisa imputazione dell'attuale crisi finanziaria, che si ritiene ascrivibile ai presunti eccessi dello stato sociale. Certamente la spesa pubblica italiana non è stata governata adeguatamente. Anche questo è un rilievo che non fa torto a

nessuno, signor presidente, perché riguarda governi e legislature molteplici. Non è stata governata con particolare perizia, e pur tuttavia ci si dovrebbe chiedere quanto pesino sulla crisi della nostra spesa pubblica e sul nostro debito le vicende economico-finanziarie generali.

Faccio il caso degli Stati Uniti per evitare di entrare nelle nostre vicende. La bolla immobiliare del 2008 è stata determinata dalla scelta di tenere depressi i salari e di finanziare le famiglie con un accesso facile al credito, fino a che la bolla non è esplosa. Lo stesso Presidente degli Stati Uniti nel 2008 aveva puntato il dito contro la responsabilità delle grandi istituzioni finanziarie, salvo poi rimanere relativamente inerte e riscoprire il problema di recente anche con gli interventi di fronte al Congresso che tutti quanti conosciamo.

Anche se l'economia pubblica dovesse ispirarsi ai medesimi criteri dell'economia domestica, peraltro ci si potrebbe chiedere se sia utile una norma costituzionale che irrigidisce i vincoli in modo tale da impedire o da rendere comunque difficile, ad esempio, che un bilancio in attivo di un esercizio finanziario compensi il bilancio passivo di un esercizio finanziario precedente? Questa è un'ipotesi che si fa in alcune delle proposte, ma quello di cui si parla è solo il bilancio immediatamente successivo. È da chiedersi perché non si consideri anche un periodo di tempo più lungo.

In base alla motivazione che è stata data, occorrerebbe dar corso alla modifica perché sarebbe un passo essenziale verso il rafforzamento dell'integrazione europea. Anche qui, signor presidente, ho qualche dubbio. Non so se la sollecitazione derivi dall'anelito verso il rafforzamento dell'integrazione comunitaria, ovvero non derivi da esigenze e interessi specificamente nazionali. Bisognerebbe chiedersi quali sono, per ciascuno dei Paesi europei, gli interessi nazionali attualmente in gioco e se sia il nostro interesse nazionale legarci le mani con l'inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio.

Il pareggio di bilancio può andare benissimo in molte occasioni, ma, a parte il fatto che un ordinamento come il nostro ha terribili difficoltà a raggiungere tale pareggio e a parte la evidente difficoltà di identificare sanzioni nazionali efficaci (questo è un punto fondamentale, come si sanziona la violazione della norma?), ci sono congiunture economiche, e non solo evenienze straordinarie (poi vedremo cosa dicono il disegno di legge del Governo e la principale proposta di legge dell'opposizione), nelle quali è indispensabile uno sbilancio per rilanciare l'economia.

Gli stessi economisti sono più che perplessi sull'irrigidimento. Cito soltanto l'esempio della nota lettera che otto economisti statunitensi hanno inviato al Presidente degli Stati Uniti. Tra essi ci sono cinque premi Nobel e il primo firmatario è Kenneth Arrow, che non è propriamente considerabile uno studioso lontano dalle esigenze del liberismo economico. Gli argomenti della lettera sono noti ai componenti delle Commissioni, quindi non li elencherò. Si tratta di sette, otto argomenti che condivido pienamente e che mostrano come effettivamente un irrigidimento di questo genere sia del tutto sconsigliabile. Del resto gli economisti hanno già detto più volte che è ben singolare che in un mondo «flessibilizzato» come quello attuale i Paesi europei si stiano legando mani e piedi in tutti i modi con la conseguenza di essere totalmente non competitivi sullo scenario internazionale.

È stato dimostrato dalla letteratura più recente che il progresso collegato all'innovazione tecnologica non è frutto dell'iniziativa privata, ma è frutto degli investimenti pubblici e dell'utilizzazione pubblica delle scoperte. Ma come si può fare questo se, vincolati dal pareggio di bilancio, non distinguiamo tra spese produttive e spese improduttive? So bene che questa distinzione è discutibile e discussa tra gli economisti, ma non c'è possibilità di crescita se non si considerano a parte le spese relative alla ricerca, all'istruzione o alle infrastrutture.

Nella specifica dimensione del diritto costituzionale che mi è propria, mi chiedo

se il vincolo del pareggio di bilancio non debba esigere motivazioni particolarmente stringenti. Il costituzionalismo moderno nasce proprio con la presa del bilancio da parte delle assemblee parlamentari. Certo, resta affare del Governo la determinazione delle scelte fondamentali del bilancio, ma non possiamo dimenticare che la legge di bilancio è una legge parlamentare.

Trovo paradossale il fatto che, mentre qui in Italia ci si affannava nel tentativo di inserire in Costituzione il principio di cui discutiamo, il *Bundesverfassungsgericht* adottava una decisione che sottolinea l'assoluta sovranità del Parlamento tedesco sul proprio bilancio. Mi riferisco ovviamente alla decisione del 7 settembre 2011 (sulla questione Grecia direi, per semplificare, ma in realtà la decisione verteva anche su altri oggetti).

Irrigidire in Costituzione il vincolo al pareggio, impedendo anche transitori scostamenti, mi sembra poi ribaltare il complessivo impianto costituzionale dei rapporti dell'economia con la politica. Infine, ritengo che sarebbe più opportuno interrogarsi sul se e come intervenire sulla composizione della spesa, e quindi sulla normazione di rango primario, e in particolare sulla scelta del finanziamento di interventi strutturali, infrastrutturali e relativi alla ricerca.

Il problema inoltre non si risolve se non si interviene sulla questione, che sembra essere data per scontata, ma che scontata non è, dell'assoluta libertà di movimento dei capitali. Come è noto, il problema del debito pubblico esiste solo nella misura in cui esso è detenuto da investitori stranieri. Se il debito è detenuto da investitori interni, infatti, lo Stato può manovrare con la leva fiscale e il problema è soltanto un problema di redistribuzione e di riallocazione delle risorse.

Concludo, signor presidente, con alcune osservazioni puntuali su due soltanto dei progetti di legge, il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa e la proposta a firma Bersani ed altri. Anche gli altri progetti sono ovviamente importanti, li ho studiati e ci sarebbe molto da dire, ma non li prendo in esame per

questioni di tempo. Fermi restando i rilievi generali che facevo precedentemente, a proposito del disegno di legge governativo mi chiedo che cosa accadrebbe se non si raggiungesse la maggioranza dei due terzi per l'approvazione della legge che deve stabilire principi e criteri del perseguimento dell'equilibrio di bilancio.

È stato qui ricordato in precedenza che le leggi ordinarie a maggioranza qualificata presentano sempre qualche problema, come dimostra anche l'altro esempio della legge di amnistia. Bisogna comunque maneggiarle con grande cautela.

Che cosa si intenda per fasi avverse del ciclo economico, francamente non lo so. Non è chiaro se si parli di stagnazione, inflazione, recessione o stagflazione. Si prevede, inoltre, la maggioranza assoluta per poter derogare, nel caso di eventi eccezionali, al principio del pareggio. Ma è coerente che per le fasi avverse del ciclo economico non sia richiesta la maggioranza assoluta?

La mia ultima osservazione sul disegno di legge governativo riguarda la previsione che «le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale entrano in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario relativo al 2014». Questo smentisce il collegamento con l'emergenza attuale.

Per quanto riguarda la proposta di legge Bersani, l'articolo 82-*bis* della Costituzione introdotto dalla proposta di legge prevede una sorta di singolare rinvio «mobile». Che cosa significa che il saldo strutturale deve essere coerente con l'appartenenza all'Unione europea? Significa che il nostro bilancio viene calibrato costantemente su decisioni che ci vengono dall'Unione, che esiste un rinvio mobile, in cui tutto è flessibile, senza alcun elemento di rigidità nel nostro adeguarci a principi etero-decisi? Anche qui poi francamente non so che cosa significhi fasi avverse del ciclo economico. Allo stesso tempo si dice che si può derogare al principio quando vi sia una «situazione che pregiudichi la sostenibilità economica o sociale dell'ordinamento della Repubblica», il che significa flessibilizzare quanto si è voluto irrigidire.

L'articolo 82-ter della Costituzione proposto del progetto in commento prevede che il Presidente della Repubblica possa rinviare alle Camere le leggi per violazione dell'articolo 81 e che la legge possa essere riapprovata soltanto a maggioranza dei tre quinti. Ma le altre violazioni rilevabili dal Presidente della Repubblica in sede di rinvio sono meno importanti? Quando il Presidente della Repubblica rileva, ad esempio, la violazione del principio di eguaglianza tra l'uomo e la donna, si tratta di un vizio meno importante della violazione dell'articolo 81? Per quale motivo nel primo caso si può riapprovare a maggioranza semplice e nel secondo caso si deve approvare, invece, a maggioranza dei tre quinti?

La Corte dei conti, infine, può promuovere entro trenta giorni dalla pubblicazione le questioni di costituzionalità. Questa non è una questione di costituzionalità; questo a mio parere è un vero e proprio ricorso diretto della Corte dei conti nei confronti della legge. È opportuno? Io ho i miei dubbi. Ritengo che la giuridicizzazione dei problemi di bilancio, per ragioni che sono state dette anche in precedenza, sia altamente sconsigliabile.

La mia posizione, signor presidente, è dunque presto detta. Ritengo che sarebbe opportuno non fare nulla di tutto questo, vale a dire non intervenire sul testo della Costituzione, ma intervenire (anche duramente) a livello di legislazione ordinaria. Se proprio si vuole intervenire sulla Costituzione, si adottino gli strumenti più flessibili, meno vincolanti e meno irrigiditi che si possano immaginare.

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di diritto delle assemblee elettive presso l'Università Luiss Guido Carli*. Signori presidenti, onorevoli deputati, anzitutto ringrazio per questo gradito invito, che mi onora e mi impegna non poco.

Ho ritenuto di interpretare il compito a me assegnato provando a rispondere ad alcuni dei quesiti dell'interessante e impegnativo questionario che ci è stato sottoposto. Partirei in particolare dal primo dubbio, circa l'opportunità di una riforma

mulazione dell'articolo 11 della Costituzione. Oltre che esprimere in proposito una opinione negativa e sottolineare quali siano i meriti dell'articolo 11 fin qui sperimentati, questo punto di attacco, infatti, mi consente anche di esplicitare quella che è la mia chiave di lettura rispetto alla natura della Costituzione europea, e quindi al rapporto tra trattati europei e Costituzione italiana. La comprensione della natura di questo rapporto è a mio avviso necessaria per analizzare in modo adeguato i fenomeni di cui le Commissioni affari costituzionali e bilancio sono protagoniste nel momento in cui si accingono all'esame di questi progetti di revisione costituzionale.

La mia opinione, in proposito, è che la Costituzione europea esista, e che essa sia il frutto della reciproca limitazione e del mutuo riconoscimento tra i trattati europei e le Costituzioni nazionali. Da un lato, i trattati europei riconoscono sia le tradizioni costituzionali comuni, sia l'identità costituzionale degli Stati membri. Dall'altro, le Costituzioni nazionali, attraverso le clausole europee, nel nostro caso l'articolo 11, così come interpretate dalle Corti costituzionali e dagli stessi parlamenti, riconoscono e cedono sovranità ai trattati.

Se questo è il quadro, una clausola elastica e ampia, quale è quella che per ragioni storiche l'Italia si porta appresso, da Paese sconfitto nella seconda guerra mondiale e quindi aperto all'ordinamento internazionale, presenta enormi vantaggi e ha consentito al nostro ordinamento di adattarsi al processo di integrazione europea senza particolari difficoltà. Da questo punto di vista, ridefinire l'ampiezza della clausola potrebbe avere esclusivamente il fine di restringerla, e quindi non certo di « europeizzare » l'ordinamento italiano, posto che mi pare difficile riuscire a renderlo, sul piano costituzionale, più « europeizzato » di quanto sia attualmente.

Non credo quindi, riguardo all'opinione richiesta nel questionario, che l'incremento dei « vincoli europei » — o, forse meglio, delle politiche europee — in ma-

teria economico-finanziaria richiedano una modifica dell'articolo 11 della nostra carta costituzionale.

Il secondo quesito su cui vorrei soffermarmi è quello relativo alla collocazione più appropriata, all'interno della Costituzione italiana, del principio del pareggio di bilancio. Premetto che spesso si afferma che la « Costituzione economico-finanziaria » italiana — una formulazione oggetto di non poche critiche in dottrina — è superata dai trattati europei. Se il quadro è quello che delineavo prima, questo giudizio è piuttosto impreciso. Le costituzioni nazionali continuano a contare, continuano a essere un elemento costitutivo della Costituzione europea. Secondo me le dichiarazioni del marzo di quest'anno, prima ricordate e l'impegno del Governo italiano nel Documento di economia e finanza del 2011 si spiegano alla luce del fatto che è necessario modificare le costituzioni nazionali per introdurre anche un vincolo interno, laddove, evidentemente, il vincolo esterno non si è dimostrato sufficiente.

L'introduzione del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali può, tra l'altro, contribuire a far valere maggiormente il principio della responsabilità politica. Nei sistemi istituzionali a più livelli, infatti, il principio della responsabilità politica tende a perdersi, perché tende a verificarsi quel gioco di « scaricabarile », per effetto del quale ciascun livello è incline a imputare la responsabilità politica della decisione assunta a un altro livello. Introdurre un vincolo sia a livello nazionale, sia a livello sub-nazionale, come giustamente è stato proposto e in alcuni casi introdotto, oltre che a livello di Unione europea, aiuterebbe a identificare le responsabilità delle singole scelte compiute.

Da questo punto di vista, non mi scandalizza nemmeno che ciascuna Costituzione nazionale adotti una lettura diversa del principio del pareggio di bilancio. Spagna, Francia e Germania non stanno seguendo la stessa strada e questo aspetto mi sembra compatibile con il margine di autonomia rimesso a ciascuna Costituzione nazionale.

Veniva posto il quesito su dove collocare questa previsione. Sinceramente non mi scosterei molto dall'articolo 81 (oltre che nell'articolo 119 della Costituzione). Non condivido la collocazione nell'articolo 53 proposta dal disegno di legge del Governo, perché mi sembra che schiacci tutto il problema sull'entrata, con una visione davvero asimmetrica. È vero che questa è la visione che più o meno corrisponde alla situazione attuale, ma mi sembra abbastanza improprio collocarla lì nell'architettura costituzionale.

Trovo rafforzata questa conclusione dalla norma inserita nell'articolo 31 della Costituzione, per come riscritto dal disegno di legge costituzionale che la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura poche settimane or sono, con riferimento all'equità tra generazioni. Credo che la regola del pareggio di bilancio possa rinvenire e, a mio avviso, legittimamente abbia un appiglio forte, anche a livello di principi fondamentali, proprio con l'equità intergenerazionale. È vero, come veniva prima ricordato, che ciascuno Stato è libero di indebitarsi, ma quell'indebitamento inevitabilmente si scarica su qualcun altro, e in particolare sulle generazioni future. Credo, quindi, che il principio dell'equità tra generazioni, specie come riformulato dalla Camera, ben si presti a fare eco, nella prima parte della Costituzione, alla regola del pareggio di bilancio, che invece va collocata nella seconda parte della Costituzione, trattandosi di una regola di natura organizzativo-procedurale.

Riguardo al principio di equità intergenerazionale, avrei, tuttavia, un paio di osservazioni sulla formulazione prescelta. Nel disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera in prima lettura mi sarebbe piaciuto leggere, e mi pare abbastanza grave che non ci sia, una disciplina volta ad attenuare, se non a eliminare, la distinzione dell'elettorato attivo tra Camera e Senato. In nessun Paese al mondo, infatti, esiste una differenza di ben sette anni per votare alla Camera e al Senato.

Mi sarebbe anche piaciuto che la norma costituzionale, invece di riferirsi ai « giovani », si fosse riferita ai « più gio-

vani». Giuridicamente, infatti, il concetto di giovane è molto debole, mentre il concetto di più giovane è un concetto che si presta a essere impiegato in modo più preciso e più proficuo. Sono due osservazioni che non attengono ai disegni di legge in discussione: mi scuso, perciò, se le ho formulate in una sede forse non molto opportuna, ma il fatto che il presidente Bruno nella sua relazione introduttiva sui progetti di legge in esame abbia richiamato questa iniziativa di riforma costituzionale forse mi consentiva tale piccola licenza.

Sempre molto sommariamente e scusandomi anche di questo, mi permetto di fare un'osservazione sulla grande questione — cui pure si accenna nel questionario, ma su cui non sarò in grado di dire cose del livello di quelle espresse dai miei colleghi — relativa al rapporto tra i diritti fondamentali e il pareggio di bilancio. La mia sensazione è che tutti i diritti — mi appoggio in ciò ad a uno studio di due costituzionalisti statunitensi, Holmes e Sunstein — « costino »: quelli sociali in modo diretto e più evidente, ma anche i diritti di libertà tradizionali, perché, ad esempio, anche il diritto alla proprietà o la libertà personale richiedono un apparato posto a loro tutela. Qualcuno prima o poi, in questa generazione o nella prossima, in questo territorio o in un'altra parte del globo, quel diritto lo paga, nel senso che sopporta i costi legati alla sua tutela.

Se è così, se come dicono gli economisti « nessun pasto è gratis », se nessun diritto è privo di un suo costo in termini di doveri o oneri, allora l'introduzione in Costituzione del principio di pareggio del bilancio può essere interpretata anche in una chiave molto più debole rispetto all'alterazione completa dei rapporti intersoggettivi dal punto di vista giuridico. Essa esplicita sul piano dei rapporti tra norme un dato che è nella realtà e si limita, quindi, a rendere forse un po' più trasparente quell'operazione di bilanciamento che spesso compiono le nostre corti. Non è vero che le corti non considerano in nessun modo il costo dei diritti. Tendono a considerarlo, ma perlopiù senza esplici-

tare fino in fondo l'operazione che compiono. Come ripeto, quello che ho avanzato è solo un dubbio e so di andare assolutamente controcorrente. Però mi sembrava uno stimolo che i progetti di legge in esame consentivano di avanzare.

Passo alla questione dell'opportunità o meno di prevedere una legge *ad hoc* per dare attuazione al principio del pareggio di bilancio. Qui la distinzione è ben nota: nel nostro ordinamento non è prevista una categoria di leggi organiche, che invece esiste, seppure in forme non coincidenti, sia in Spagna che in Francia. È emblematico che la revisione costituzionale spagnola utilizzi ampiamente le leggi organiche, mentre quella francese addirittura si spinga a delineare una nuova categoria di leggi, le leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche, che si configura come una categoria intermedia tra leggi organiche e leggi ordinarie: quindi, un ulteriore gradino nel sistema gerarchico delle fonti.

Non so se questa sia la sede più opportuna per introdurre anche nell'ordinamento italiano una categoria di questo tipo. Forse andrebbe svolta una riflessione più accurata e meditata in proposito, alla luce di una visione più generale. Ritengo, in ogni caso, che la scelta di prevedere in Costituzione una legge attuativa di un precetto costituzionale e contenente una disciplina a regime — in ciò, pertanto, molto diversa da una legge di amnistia, che è una legge-provvedimento per definizione —, da approvarsi a maggioranza più elevata rispetto alla stessa Costituzione e alle leggi di revisione costituzionale, sia una scelta piuttosto discutibile sul piano del sistema delle fonti, pur essendo assolutamente comprensibile sul piano politico. Qui, come in tante altre questioni, si sconta il mancato adeguamento della forma di governo e della carta costituzionale al sistema elettorale maggioritario.

Rispetto a questa scelta, dunque, riterrei preferibile l'opzione di costituzionalizzare qualcosa in più, tenendo presente che non necessariamente tutto ciò che si costituzionalizza va introdotto in Costituzione: nulla impedisce, infatti, che nella legge di revisione costituzionale siano in-

trodotto alcuni articoli che non confluiranno in Costituzione. Il nostro ordinamento è pieno di esempi di leggi di revisione costituzionale i cui ultimi articoli non vanno a novellare e a modificare espressamente il testo della Costituzione.

In questo modo sarebbe anche più semplice garantire il rispetto delle prescrizioni perché sarebbero a pieno titolo fonti di rango costituzionale ed entrerebbero perciò nel parametro di giudizio della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica. A proposito di quest'ultimo, confesso che anche a me ha un po' sorpreso la proposta di consentire la riapprovazione della legge da parte delle Camere solo a maggioranza qualificata, la quale riprende, tra l'altro, una vecchia proposta che Aldo Bozzi ripresentò negli anni '80, in seno alla Commissione bicamerale da lui presieduta, dopo averla avanzata già in sede di Assemblea costituente, dove fu respinta perché si obiettò che non c'era più il Re che partecipava alla funzione legislativa.

Come dicevo, ove venissero introdotte con legge costituzionale, le prescrizioni così introdotte entrerebbero a far parte del parametro di giudizio del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Personalmente, ho una posizione più aperta all'arricchimento dei soggetti che possono adire la Corte costituzionale nel caso in cui ci sia difficoltà ad identificare altrimenti i soggetti interessati a farlo. Da questo punto di vista, valuto positivamente sia l'ipotesi di potenziare la Corte dei conti, consentendole di attivare il giudizio di legittimità costituzionale, sia l'eventuale ricorso di minoranze parlamentari, che in prospettiva vedrei possibile anche per vizi procedurali. Ma su questo so di essere in minoranza, almeno tra i costituzionalisti.

Segnalo infine la necessità di disporre di apparati indipendenti in grado di attestare l'attendibilità delle cifre finanziarie prodotte dal Governo e dal Parlamento. Il caso della Grecia ce lo mostra in maniera emblematica. Penso che o l'istituzione di un'agenzia indipendente o, forse meglio, la creazione di una struttura comune tra Camera e Senato, sull'esempio del *Con-*

*gressional budget office* statunitense, potrebbero essere positive e fungere pure da modello per una revisione delle amministrazioni parlamentari in una logica di razionalizzazione del bicameralismo e di adeguamento al sistema maggioritario.

Alcune osservazioni più puntuali, in rapida carrellata, anzitutto circa le deroghe al principio del pareggio di bilancio. Non trovo felicissima, a questo proposito, la formula dello « stato di necessità »: sinceramente, dal punto di vista costituzionale mi pare una formula molto forte, con ascendenze schmittiane e weimariane, per cui tutto sommato, se fosse possibile, nel testo costituzionale cercherei di evitarla. Capisco l'eventuale innalzamento del *quorum* e, anzi, lo trovo positivo se riferito a un atto di natura non legislativa, come in alcuni progetti di legge all'esame si fa. Meglio, in sostanza, alzare il *quorum* non su un testo legislativo, bensì su un atto di indirizzo, che attivi e consenta l'attivazione di una serie di procedure. In quel caso riterrei opportuno un esplicito coinvolgimento del Governo, almeno in termini di proposta: essendo il Governo pienamente compartecipe delle decisioni assunte a livello di Unione europea, mi sembra giusto che la parte di responsabilità che gli compete nel proporre l'adozione di questo atto venga esplicitata.

Non vedo, infine, particolari problemi riguardo alla soppressione del terzo comma dell'articolo 81, che mi pare incoerente con l'evoluzione della legislazione di contabilità pubblica, sebbene con l'accortezza di evitare che la legge di bilancio diventi una « superlegge » in grado di apportare qualunque modifica legislativa, tipizzandone perciò accuratamente il contenuto.

In conclusione, traendo spunto dall'ultimo quesito rivolto agli economisti — e perciò andando un po' fuori dal seminato rispetto alle mie competenze —, mi sia consentita una raccomandazione: quella di cercare di evitare un eccessivo irrigidimento del testo costituzionale e, al tempo stesso, di « prendere sul serio » le norme che in Costituzione si inseriranno. È bene far sì che le norme costituzionali, una

volta approvate, abbiano seguito. Il rischio di annunci disattesi è alto. Abbiamo visto la vicenda del Titolo V della Costituzione, che secondo me ha introdotto come conseguenza non positiva proprio la sfasatura tra norma costituzionale approvata e dichiarazioni fatte in quell'occasione, da un lato, e la realtà dei fenomeni che vi hanno fatto seguito, dall'altro. Che si decida di modificare la Costituzione o meno, il mio invito è quello di evitare di inserire in Costituzione « norme manifesto » e, laddove si introducano, di far seguire a quelle norme politiche concrete in grado di dare realizzazione ai principi affermati in Costituzione.

ENRICO NUZZO, *Già professore ordinario di diritto tributario presso l'Università Federico II di Napoli*. Ringrazio il presidente e i componenti delle Commissioni per l'invito.

Ho la « fortuna » di intervenire dopo aver ascoltato gli altri colleghi, con i quali, a seconda degli argomenti, mi trovo in parziale accordo, in completo accordo o in totale disaccordo. Probabilmente gioca molto — in talune affermazioni di principio e anche di richiami all'opportunità di rifarsi a certe regole — mettere in chiaro le premesse dalle quali si muove e il tipo di collocazione ed il ruolo che a talune soluzioni si intende conferire. Poiché ho già inviato il testo scritto su tutti i quesiti posti, mi trovo nella condizione di svolgere il mio intervento in maniera, per così dire, più libera e di tenere conto di quanto è stato detto da coloro che mi hanno preceduto.

In questa sede parliamo di modificare la nostra Tavola dei Principi e dei Valori. Nell'esaminare il questionario che mi è stato trasmesso, mi sono trovato, tra l'altro, a riguardare il materiale che sta alla base dell'articolo 138 della Costituzione e, nel fare ciò, a vedere rinsaldato quello che è stato un convincimento di sempre. E cioè a dire che la Costituzione va considerata con rispetto. Oggi con molta facilità si parla di interventi su di essa. I nostri Padri Costituenti la pensarono come un documento — e uso il termine documento nel

senso più nobile — stabile, da modificare per sintagmi, per piccole norme e/o frammenti di norme. Oggi, invece, assistiamo ad un'alluvione di proposte di modifica estese dalla stessa. È necessario recuperare il valore della Carta e anche la sua portata simbolica, riconoscendo ad essa anche il diritto di invecchiare.

Fatta questa premessa, ritengo di chiarire da subito che, a mio avviso, il principio di pareggio di bilancio, che si intende « inserire » in Costituzione, debba essere valutato con particolare accortezza. C'è un punto sul quale richiamo l'attenzione dei presenti. Negli ultimi mesi abbiamo osservato che i destini del nostro vivere civile sono dettati non più da regole interne, dal nostro legislatore, dai nostri governanti, ma dipendono dal mercato, che fa alzare gli *spread*, condiziona le scelte di governo ed incide pesantemente sulla qualità e condizioni di vita. Per quanto detto, la questione non può essere trattata sulla base di convinzioni che non tengono conto del particolare momento — che è un momento di « allarme » — su cui richiama l'attenzione l'Unione europea, il Fondo monetario, la BCE.

Per esempio, ho colto la brillante, ma non condivisibile, osservazione del professor Luciani a proposito delle misure suggerite come appropriate dalla famosa lettera inviata il 4 agosto ultimo scorso dalla BCE al nostro governo ! La mia esperienza di quasi dieci anni nel Consiglio Superiore della Banca d'Italia mi rende fin troppo agevole leggere in quel documento che il riferimento a « misura appropriata », più che un suggerimento sia, in realtà, un invito, E si tratta di invito ad adeguarsi alle indicazioni contenute in quella lettera. Inviti così congegnati vengono formulati quando si intravede una situazione non di crisi, ma di pericolo. Il fatto che, d'altra parte, sia attualmente diffusa l'idea che il principio di pareggio di bilancio vada inserito nei Trattati e che parecchi Paesi sono sulla strada per recepirlo, la dice lunga sull'opportunità di prestarvi la dovuta attenzione e di discutere in ordine