

## CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA ED EQUILIBRI COSTITUZIONALI. QUALCHE SPUNTO A PARTIRE DALLA LETTERA DELLA BCE AL GOVERNO ITALIANO

1. Della lettera della Bce e di alcune sue anomalie. - 2. Il "seguito" normativo della lettera della Bce. - 2.1. Indirizzo politico e produzione normativa dopo la lettera della Bce. - 3. Crisi economico-finanziaria, equilibri costituzionali e tentativi di irrigidimento di assestamenti provvisori.

[O]ggi in realtà in Italia c'è un drammatico vuoto di potere. Ma questo è il punto: non un vuoto di potere legislativo o esecutivo, non un vuoto di potere dirigenziale, né infine un vuoto di potere politico in un qualsiasi senso tradizionale. Ma un vuoto di potere in sé.

[...]

Tuttavia nella storia il «vuoto» non può sussistere: esso può essere predicato solo in astratto e per assurdo.

È probabile che in effetti il «vuoto» di cui parlo stia già riempiendosi, attraverso una crisi e un riassetto che non può non sconvolgere l'intera nazione.

P.P. PASOLINI, *L'articolo delle lucciole*, in *Scritti corsari*

### 1. Della lettera della Bce e di alcune sue anomalie

Sono ormai trascorsi più di due anni da quando la Banca centrale europea (di seguito Bce) inviava al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi una lettera in forma riservata. In seguito ad alcune indiscrezioni giornalistiche sui contenuti e sull'effettiva "paternità" della missiva, il testo veniva pubblicato il 29 settembre 2011 su alcuni quotidiani nazionali<sup>1</sup>. L'opinione pubblica venne così a conoscenza del fatto che, con quella

---

\* Ricercatrice confermata in Diritto costituzionale, Università di Roma La Sapienza — [elisa.olivito@uniroma1.it](mailto:elisa.olivito@uniroma1.it)

<sup>1</sup> Di seguito si riporta il testo in inglese.

*Frankfurt/Rome, 5 August 2011.*

*Dear Prime Minister,*

*The Governing Council of the European Central Bank discussed on 4 August the situation in Italy's government bond markets.*

*The Governing Council considers that pressing action by the Italian authorities is essential to restore the confidence of investors.*

*The Euro area Heads of State or Government summit of 21 July 2011 concluded that «all euro countries solemnly reaffirm their inflexible determination to honour fully their own individual sovereign signature and all their commitments to sustainable fiscal conditions and structural reforms». The Governing Council considers that Italy needs to urgently underpin the standing of its sovereign signature and its commitment to fiscal sustainability and structural reforms.*

*The Italian Government has decided to pursue a balanced budget in 2014 and, to this purpose, has recently introduced a fiscal package. These are important steps, but not sufficient.*

*At the current juncture, we consider the following measures as essential:*

*1. We see a need for significant measures to enhance potential growth. A few recent decisions taken by the Government move in this direction; other measures are under discussion with social partners. However, more needs to be done and it is crucial to go forward decisively. Key challenges are to increase competition, particularly in services to improve the quality of public services and to design regulatory and fiscal systems better suited to support firms' competitiveness and efficiency of the labour market.*

*a) A comprehensive, far-reaching and credible reform strategy, including the full liberalization of local public services and of professional services is needed. This should apply particularly to the provision of local services through large scale privatizations.*

lettera, la Bce “invitava” il governo italiano ad adottare alcune misure, ritenendole necessarie affinché l’Italia potesse uscire dalla grave crisi economico-finanziaria<sup>2</sup>. L’intervento della Bce fu letto da più parti come un’ingerenza senza precedenti negli affari interni dello Stato italiano, anche perché giungeva in un momento di estrema difficoltà dell’allora governo di centro-destra.

Da quel 5 agosto 2011 molte cose sono avvenute, ma l’Italia è ancora immersa in una crisi economica che ha già mostrato di avere pesanti ripercussioni sul versante politico-istituzionale e, più in generale, sull’organizzazione costituzionale dei poteri. Può essere, pertanto, utile prendere le mosse da quella data e assumere la lettera della Bce come “pretesto dialettico”, non per proporre una mera esegesi, ma per darne una lettura in controtendenza. Attraverso quella lettera si vogliono, difatti, far emergere i precari equilibri sui quali, anche in conseguenza della crisi, sembra poggiare il nostro sistema politico-istituzionale. Essa è, invero, il sintomo di un malessere costituzionale più ampio, che non può lasciare indifferente lo studioso e che, a distanza di tempo, sollecita alcune riflessioni.

Come è stato da molti sottolineato<sup>3</sup>, la missiva inviata all’Italia si impose all’attenzione innanzitutto per la sua irritualità. Firmata, infatti, dai due governatori della Bce, quello uscente, Jean-Claude Trichet, e quello appena designato (e ancora Governatore della Banca d’Italia), Mario Draghi, la lettera era indirizzata al solo Presidente del Consiglio, sebbene – come vedremo – molti dei provvedimenti sollecitati comportassero anche (o esclusivamente) l’intervento del parlamento italiano.

Ma l’irritualità del documento sul piano formale e, in particolare, l’iniziale riserbo su di esso non erano altro che la diretta conseguenza di una più evidente anomalia sul piano dei contenuti: un organismo come la Banca centrale europea, al di fuori del circuito europeo – pure già debole – della legittimazione democratica-

---

*b) There is also a need to further reform the collective wage bargaining system allowing firm-level agreements to tailor wages and working conditions to firms’ specific needs and increasing their relevance with respect to other layers of negotiations. The June 28 agreement between the main trade unions and the industrial businesses associations moves in this direction.*

*c) A thorough review of the rules regulating the hiring and dismissal of employees should be adopted in conjunction with the establishment of an unemployment insurance system and a set of active labour market policies capable of easing the reallocation of resources towards the more competitive firms and sectors.*

*2. The government needs to take immediate and bold measures to ensuring the sustainability of public finances.*

*a) Additional-corrective fiscal measures is needed. We consider essential for the Italian authorities to frontload the measures adopted in the July 2011 package by at least one year. The aim should be to achieve a better-than-planned fiscal deficit in 2011, a net borrowing of 1.0% in 2012 and a balanced budget in 2013, mainly via expenditure cuts. It is possible to intervene further in the pension system, making more stringent the eligibility criteria for seniority pensions and rapidly aligning the retirement age of women in the private sector to that established for public employees, thereby achieving savings already in 2012. In addition, the government should consider significantly reducing the cost of public employees, by strengthening turnover rules and, if necessary, by reducing wages.*

*b) An automatic deficit reducing clause should be introduced stating that any slippages from deficit targets will be automatically compensated through horizontal cuts on discretionary expenditures.*

*c) Borrowing, including commercial debt and expenditures of regional and local governments should be placed under tight control, in line with the principles of the ongoing reform of intergovernmental fiscal relations.*

*In view of the severity of the current financial market situation, we regard as crucial that all actions listed in section 1 and 2 above be taken as soon as possible with decree-laws, followed by Parliamentary ratification by end September 2011. A constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate.*

*3. We also encourage the government to immediately take measures to ensure a major overhaul of the public administration in order to improve administrative efficiency and business friendliness. In public entities the use of performance indicators should be systematic (especially in the health, education and judiciary systems). There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces). Actions aimed at exploiting economies of scale in local public services should be strengthened.*

*We trust that the Government will take all the appropriate actions.*

*Mario Draghi, Jean-Claude Trichet*

<sup>2</sup> Sulle iniziative intraprese dalla Bce a seguito della crisi economico-finanziaria, sull’esercizio di poteri impliciti e sui problemi legati alla mancanza di legittimazione democratica e responsabilità politica delle sue decisioni vedi, da ultimo, la ricostruzione di S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. 187 ss., 276 ss. Sul modo in cui le misure “anticrisi” adottate in sede europea hanno inciso sul ruolo e sui poteri della Bce vedi E. PAPARELLA, *Il banchiere centrale in Italia e in Europa: le origini dell’autonomia e i recenti sviluppi in tempi di crisi*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, Jovene, 2013, 2230 ss., la quale esattamente sottolinea che «la declinazione europea della crisi economico-finanziaria globale ha fatto emergere prepotentemente, tra i tanti, anche il problema di una banca centrale che “esige” fortemente un sistema politico di riferimento con il quale i poteri indipendenti possano interagire [...]» (ivi, 2234). Vedi, inoltre, V. MAFFEO, *Il ruolo della BCE nella crisi economica in Europa*, in *Studi economici*, 2/2012, 65, secondo il quale le riforme strutturali richieste dalla Bce all’Italia hanno per oggetto, analogamente a molte prescrizioni provenienti Commissione europea, le conquiste istituzionali degli anni Settanta e, in particolare, le riforme a tutela dei lavoratori e della sicurezza sociale (ivi, 79).

<sup>3</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del 58° Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, 2013, 708; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 82 s.

ca e della responsabilità politica e privo, pertanto, di funzioni di indirizzo politico<sup>4</sup>, dettava al governo di uno Stato-membro (e indirettamente al suo parlamento) una serie di misure che, lungi dal toccare unicamente la sfera economico-finanziaria, implicavano riforme di più vasta portata.

Come si ricorderà, peraltro, quelli erano i giorni in cui, sul versante interno, il differenziale tra i tassi di interesse dei titoli di stato italiani (Btp) e quello dei titoli tedeschi (Bund) si aggirava intorno alla soglia dei quattrocento punti base. Nel tentativo, quindi, di dare un segnale ai mercati finanziari, frenandone le ripetute oscillazioni, il 5 agosto 2011 il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti annunciavano in conferenza stampa una manovra finanziaria straordinaria. In quell'occasione non vi fu alcun accenno alla lettera, ma qualche settimana dopo divenne chiaro che le misure individuate dal Governo ricalcavano esattamente quelle indicate dalla Bce.

Si trattava di provvedimenti che, nell'ottica dell'organismo europeo, erano indispensabili a perseguire principalmente due obiettivi: accrescere il potenziale di crescita e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Sotto il primo profilo, all'Italia si chiedeva in particolare di:

- a) mettere mano alla piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali, in particolare ricorrendo a privatizzazioni su larga scala per la fornitura dei primi;
- b) riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, per consentire di ritagliare i salari e le condizioni di lavoro sulle specifiche esigenze delle aziende, attraverso accordi a livello d'impresa da valorizzare rispetto ad altre forme di negoziazione.
- c) rivedere le norme concernenti l'assunzione e il licenziamento dei lavoratori dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e di riallocazione delle risorse verso le aziende e i settori più competitivi.

Con riguardo alle finanze pubbliche, invece, nonostante l'annuncio del Governo di anticipare al 2014 il pareggio di bilancio, la Bce prospettava la necessità di intervenire nuovamente, per raggiungere un deficit migliore di quanto previsto nel 2011, un fabbisogno netto dell'1% nel 2012 e un bilancio in pareggio nel 2013. A tal proposito, nell'intento di promuovere un taglio generalizzato delle spese, la lettera indicava le seguenti misure:

- a) interventi nel sistema pensionistico, con criteri di idoneità più rigorosi per le pensioni di anzianità e la rapida parificazione dell'età pensionistica delle donne nel settore privato con quella stabilita per il settore pubblico;
- b) una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, con il rafforzamento delle regole per il turnover e, se necessario, la riduzione degli stipendi;
- c) l'introduzione di una clausola di riduzione automatica del deficit, comprendente tagli orizzontali automatici sulle spese discrezionali nel caso di scostamento dagli obiettivi di deficit;
- d) un sistema di controllo sull'assunzione di indebitamento e sulle spese delle autorità regionali e locali.

A tutto ciò si aggiungeva, nella parte conclusiva della missiva - e in maniera, secondo alcuni, un po' slegata dal resto<sup>5</sup> - anche l'invito ad adottare misure per:

- a) garantire la revisione dell'amministrazione pubblica, migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese;
- b) introdurre negli organismi pubblici l'uso sistematico di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione);
- c) abolire o fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province);
- d) rafforzare azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali.

Ciò che, tuttavia, destava ancor più stupore risiedeva nel fatto che la Bce non si limitava a prospettare con puntualità le misure che l'Italia avrebbe dovuto intraprendere per superare la fase di incertezza economico-finanziaria, ma arrivava persino a individuare le modalità più opportune per raggiungere quegli obiet-

<sup>4</sup> Cfr. M. STIPO, *Una lettera "anomala" (la lettera Trichet-Draghi indirizzata al Primo Ministro italiano - Frankfurt/Rome, 5 August 2011)*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, cit., 2395 s. Tutto ciò rimanda, del resto, al problema del rapporto tra indipendenza, potere politico e responsabilità della Bce, su cui vedi acutamente G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, Giappichelli, 2005, 283. L'A., infatti, sostenendo che «la caratteristica dell'indipendenza [della Bce] non esclude necessariamente la sua responsabilità politica», auspica che se ne affermi una «indipendenza responsabile» (*ivi*, rispettivamente 285 e 308).

<sup>5</sup> In particolare questi ultimi passaggi indussero alcuni a insinuare che la lettera, in realtà, fosse stata scritta a Roma: cfr. S. FELTRI, *Lettera della Bce, la vera storia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 12 maggio 2012.

tivi. Si raccomandava, infatti, di intervenire con decreto-legge e, relativamente alle regole di bilancio, con una riforma costituzionale.

## 2. Il “seguito” normativo della lettera della Bce

Sulla base delle indicazioni della Bce, dunque, il percorso tracciato per il governo italiano si presentava in salita e richiedeva interventi incisivi nell'ambito di numerosi settori. È sufficiente, d'altronde, prendere in considerazione i provvedimenti più significativi adottati dopo quel 5 agosto 2011 (e le strade intraprese nel portarli a termine) per avere un quadro non certo esaustivo, ma senz'altro indicativo delle trasformazioni che in seguito si sono registrate – o piuttosto sono state confermate – sul piano della forma di governo. In tal senso, come si avrà modo di sottolineare, se da un lato non può tacersi del fatto che molte misure adottate nell'ultimo biennio dal Governo e dal Parlamento vanno nella direzione suggerita dalla Bce, con una sorprendente coincidenza di contenuti, modalità e tempi di approvazione, occorre al contempo essere pienamente consapevoli del fatto che quanto è seguito a quella lettera è stato determinato non soltanto dalla crisi economica (e, dunque, tanto meno dal solo intervento della Bce<sup>6</sup>), ma piuttosto da cambiamenti in corso da tempo nel nostro ordinamento<sup>7</sup>.

Basti pensare, innanzitutto, ai numerosi interventi con cui negli anni si è cercato di mettere mano ai servizi pubblici locali<sup>8</sup>, per aprire il settore alla più ampia privatizzazione possibile e andare ben oltre gli obblighi imposti dall'Unione europea. A tale riguardo, soltanto pochi giorni dopo il 5 agosto 2011 il Governo, con l'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), interveniva allo scopo dichiarato di adeguare la disciplina dei servizi pubblici locali al voto referendario del giugno 2011<sup>9</sup> e alla normativa dell'Unione europea<sup>10</sup>. In realtà, l'iniziativa non solo era volta a ripristinare la normativa abrogata pochi mesi prima con un referendum popolare, ma finiva per limitare ulteriormente le ipotesi in cui veniva consentito l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza eco-

---

<sup>6</sup> In questo senso le raccomandazioni della Bce, e più in generale dell'Unione europea, sono state e continuano a essere assunte dalle istituzioni e dalle forze politiche italiane come un pretesto per adottare provvedimenti, di cui esse soltanto hanno la responsabilità: cfr. G. AZZARITI, *La “regola d'oro” indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012.

<sup>7</sup> Lo sottolinea esattamente M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 574, per il quale, di fronte allo scenario attuale, è necessario fare i conti con la «difficoltà di comprendere quanto della trasformazione del nostro quadro di riferimento sia imputabile alla vera e propria crisi economica e quanto sia da cercare in fenomeni politico-sociali che, pur essendo ad essa fatalmente legati, se ne distinguono concettualmente».

<sup>8</sup> Cfr. punto 1, lett. a), della lettera della Bce.

<sup>9</sup> Come si ricorderà, il 12 e 13 giugno 2011 il corpo elettorale venne chiamato a pronunciarsi, tra gli altri, su due quesiti referendari. Il primo verteva sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (per l'abrogazione si esprime il 95,35% dei votanti); il secondo riguardava la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito (per l'abrogazione si esprime il 95,80% dei votanti). Il Governo ritenne allora di potersi adeguare all'esito della votazione referendaria, escludendo dall'applicazione del medesimo articolo il servizio idrico integrato (art. 4, comma 34, del decreto n. 138/2011).

<sup>10</sup> Come si ricorderà, peraltro, l'art. 3 del medesimo decreto (commi 1 e 2), così come modificato dalla legge di conversione e, successivamente, dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, disponeva il seguente principio: «Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica. Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese» (art. 3, commi 1 e 2). Con la sentenza n. 200 del 2012 la Corte costituzionale ha, in seguito, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune Regioni e concernente, tra gli altri, i commi 1 e 2 del decreto n. 138/2011, ritenendo che la disposizione impugnata, complessivamente considerata, «non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» (punto 7.3 del *Considerato in diritto*). Sul punto vedi le osservazioni di F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, cit., 1852 ss. Il Governo interveniva, inoltre, sul fronte della liberalizzazione dei servizi professionali, disponendo nuove misure prima con il medesimo decreto n. 138/2011 (art. 3, commi 5 ss.) e, successivamente con il decreto-legge n. 1/2012 (artt. 9-12, successivamente modificati dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 - Misure urgenti per la crescita del Paese - a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134). Al riguardo vedi, da ultimo, A. CANDIDO, *L'incompiuta liberalizzazione dei servizi professionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 17/2013, 10 ss.

nomica (c.d. gestione *in house*). L'art. 4 del decreto n. 138/2011<sup>11</sup>, infatti, prevedeva la possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro (comma 13), previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata a pronunciarsi «in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva» (comma 3), con espressa previsione della prevalenza della normativa in questione sulle normative di settore (comma 34) e dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inottemperanza a quanto previsto dalla normativa in questione (comma 32bis). Che si trattasse di una normativa diretta nel complesso a ripristinare l'art. 23bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, abrogato in seguito al referendum di qualche mese prima, è stato d'altronde riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale, proprio in virtù di ciò, con sentenza n. 199 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, nel testo originario e in quello risultante dalle successive modificazioni<sup>12</sup>.

Discorso analogo può farsi, inoltre, in merito alle ulteriori due misure segnalate dalla Bce per accrescere il potenziale di crescita dell'Italia: la riforma del sistema di contrattazione salariale collettiva, nel senso di un maggior *favor* per gli accordi aziendali rispetto ad altri livelli di negoziazione<sup>13</sup>; la modifica della normativa in materia di assunzione e licenziamento dei lavoratori dipendenti<sup>14</sup>. Sotto il primo profilo, come si ricorderà, la Bce richiamava favorevolmente l'accordo interconfederale tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 28 giugno 2011, in considerazione della nuova configurazione dei rapporti tra contratto collettivo nazionale e contratti aziendali: con esso, infatti, erano state recepite «*ante litteram* le indicazioni della lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 5 agosto 2011»<sup>15</sup>. Fermo restando, invero, in capo al contratto collettivo nazionale «la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale» (punto 2 dell'Accordo), alla contrattazione collettiva aziendale veniva riconosciuta la possibilità di disporre sulle «materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge» (punto 3), con il riconoscimento – a determinate condizioni – di efficacia per tutto il personale (punti 4 e 5). Ma, soprattutto, per consentire ai contratti collettivi aziendali di adottare strumenti ritagliati sulle esigenze degli specifici contesti produttivi e, in particolare, «al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa», ai contratti collettivi aziendali veniva assegnato il potere di concludere, in attesa del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'azienda, «intese modificative con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro» (punto 7).

Successivamente, l'intervento del Governo nella direzione tracciata in sede europea (e, come si dirà, anche oltre quella direzione) non si faceva attendere. Di nuovo con il decreto-legge n. 138/2011, all'articolo 8 (così come convertito, con modifiche, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) veniva introdotta una disposizione di espresso sostegno alla contrattazione collettiva c.d. di prossimità. Si stabiliva, così, non soltanto che tramite i contratti collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale possono essere raggiunte intese concernenti l'organizzazione del lavoro e della produzione (comma 1), ma si prevedeva altresì che «fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei

<sup>11</sup> Articolo in seguito modificato prima dall'art. 9, comma 2, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) e poi dall'art. 25 del decreto-legge n. 1/2012, modificato dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 27/2012, nonché dall'art. 53, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 83/2012 (a sua volta modificato dalla legge di conversione n. 134/2012).

<sup>12</sup> Nella sentenza la Consulta dichiara, pertanto, che «nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato, risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della *ratio* ispiratrice. Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfacente della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011» (punto 5.2.1. del *Considerato in diritto*).

<sup>13</sup> Cfr. punto 1, lett. b), della lettera della Bce.

<sup>14</sup> Cfr. punto 1, lett. c), della lettera della Bce.

<sup>15</sup> A. ALGOSTINO, *Diritti flessibili nell'era dei feudi aziendali. Considerazioni intorno all'accordo su democrazia e rappresentanza del 28 giugno 2011 e all'art. 8 della manovra finanziaria-bis (l. 148 del 2011)*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo 3/2011, 6.

contratti collettivi nazionali di lavoro» (comma 2bis)<sup>16</sup>. In questo modo, con un sol colpo, dalla valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale rispetto a quella nazionale si passava a uno sbilanciamento netto a favore della prima, cui veniva riconosciuta la facoltà di derogare a disposizioni di legge contenenti, in sostanza, lo statuto giuridico del lavoro subordinato<sup>17</sup>.

In tema di lavoro, peraltro, la Bce evidenziava anche l'opportunità di rivedere la disciplina normativa concernente l'assunzione e il licenziamento dei lavoratori dipendenti, «stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi»<sup>18</sup>. Su questo fronte il legislatore italiano interveniva adottando la legge 28 giugno del 2012, n. 92, contenente «disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»<sup>19</sup>. Per quel che qui interessa, la c.d. riforma Fornero si muoveva sia nel senso di rivedere la disciplina delle molteplici tipologie contrattuali (contratto a tempo determinato, di apprendistato, intermittente, a progetto, di inserimento, ecc.) sia modificando la normativa in tema di licenziamento.

In particolare sotto quest'ultimo profilo, la legge n. 92/2012, seguendo la *vulgata* secondo cui vi sarebbe un rapporto diretto tra la c.d. «flessibilità in uscita» e l'incremento dei tassi di occupazione<sup>20</sup>, ridefiniva la tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, modificando l'articolo 18 della legge n. 300/1970. La novella andava nel senso di graduare la «tutela reale» per le ipotesi di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo, prima consistente nella sanzione unica della reintegrazione nel posto di lavoro (salva l'opzione del lavoratore per un'indennità), sostituendola con un regime di protezione differenziato, comprensivo di quattro diversi livelli di tutela. Fermo restando l'obbligo di reintegrazione per le ipotesi di licenziamento nullo perché discriminatorio o per motivo illecito, «quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro» (art. 18, comma 1), erano mantenute ipotesi comportanti l'obbligo di reintegra e di risarcimento del danno, ma per l'indennità risarcitoria era introdotto il limite delle dodici mensilità della retribuzione globale di fatto (art. 18, comma 4)<sup>21</sup>. Tuttavia, in tutte le altre ipotesi in cui non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, la c.d. stabilità reale veniva sostituita da una tutela meramente obbligatoria: il datore di lavoro è, infatti, condannato al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva «determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto» (art. 18, comma 5)<sup>22</sup>.

Tra le preoccupazioni della Bce non c'era, però, soltanto la mancanza di crescita dell'economia italiana. Sotto la sua lente di ingrandimento c'erano anche la situazione dei conti pubblici e l'aumento della spesa pubblica<sup>23</sup>. Era, pertanto, indispensabile intervenire nuovamente sul bilancio dello Stato, non essendo

---

<sup>16</sup> Il comma 2 dell'art. 8, così come convertito con modifiche dalla legge n. 148/2011, fa riferimento a intese relative: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) *alle mansioni del lavoratore*, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) *alla disciplina dell'orario di lavoro*; e) *alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro*, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento» (corsivi miei).

<sup>17</sup> Così A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona .IT*, n. 132/2011, 11.

<sup>18</sup> Cfr. punto 1, lett. c), della lettera della Bce.

<sup>19</sup> La legge n. 92/2012 è stata poi modificata più volte e, di norma, mediante decreti-legge, alcuni dei quali già convertiti in legge, altri ancora in attesa di conversione da parte delle Camere.

<sup>20</sup> La correlazione tra rigidità delle regole in materia di licenziamento e tassi di occupazione/disoccupazione è, in realtà, contestata non soltanto da parte della dottrina, ma anche da istituzioni che – come l'OCSE in passato – ne hanno sostenuto la validità: cfr. V. SPEZIALE, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3/2012, 524 ss.

<sup>21</sup> Si tratta delle ipotesi in cui il giudice «accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili» (art. 18, comma 4).

<sup>22</sup> Nei casi di licenziamento inefficace per carenza di motivazione o per inosservanza degli obblighi procedurali previsti per il licenziamento disciplinare o per il giustificato motivo oggettivo, la sanzione si riduce a un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (art. 18, comma 6). Sul significato della nuova disciplina dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori come segno del «declassamento del lavoro da espressione della personalità del lavoratore a proprietà del datore» vedi S. NICCOLAI, *Il licenziamento oggettivo per motivo economico nel nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori: prime riflessioni*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 1/2012, 2 ss.

<sup>23</sup> Cfr. punto 2 della lettera della Bce.

sufficienti le misure adottate nel luglio del 2011 con il decreto 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Non convinceva, in particolar modo, la tempistica prevista per la loro entrata a regime e, soprattutto, la previsione del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014<sup>24</sup>. Nella successiva manovra di agosto, dunque, il Governo non mancava di dar seguito alle indicazioni della Bce, anticipando da un lato al 2013 l'obiettivo del pareggio di bilancio<sup>25</sup> e rafforzando, dall'altro, i tagli alla spesa pubblica. Nello stesso senso si muoveva la successiva legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) che, unitamente alle due manovre estive del 2011 e al cosiddetto decreto "Salva Italia" (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), provvedeva altresì a consolidare il contenimento della spesa di personale per il pubblico impiego. Per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche si provvedeva, in particolare, a confermare il blocco del trattamento economico individuale e la riduzione del trattamento economico accessorio, nonché il blocco della contrattazione collettiva di settore, misure già introdotte nel 2010 dall'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122<sup>26</sup>, e da ultimo prorogate fino al 2014 rispettivamente dall'art. 1, lettera a, del D.P.R. n. 122/2013<sup>27</sup> e (per la parte economica) dalla legge di stabilità 2014<sup>28</sup>. A ciò si accompagnava, ai fini del contenimento delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, il rinnovato blocco del c.d. turnover, già introdotto per le università statali e per gli enti di ricerca dall'art. 66, commi 13-14, del decreto-legge n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla legge n.

<sup>24</sup> Obiettivo previsto già dal Documento di economia e finanza 2011 (DEF), approvato dal Parlamento il 5 maggio del 2011. Vedi in particolare il punto 2.2, lettera b) del Programma di stabilità dell'Italia, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011.

<sup>25</sup> Così l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>26</sup> Sull'art. 9 del decreto n. 78/2010 la Corte costituzionale ha, peraltro, avuto modo di pronunciarsi due volte, sebbene con sentenze di segno diverso. Con la sentenza n. 223 del 2012 la Consulta ha, infatti, dichiarato tra l'altro l'illegittimità costituzionale del comma 2 del suddetto articolo 9, nella parte in cui disponeva che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche superiori a 90.000 euro lordi annui fossero ridotti «del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro». La Consulta ha, altresì, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 22, nella parte in cui estendeva ai magistrati il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Secondo la Corte, in particolare, «[i]l meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può, dunque, a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego (attraverso il blocco della contrattazione – sulla base della quale l'ISTAT calcola l'aumento medio da applicare), sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale. Allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio. Nel caso di specie, i ricordati limiti tracciati dalla giurisprudenza di questa Corte risultano irragionevolmente oltrepassati» (punto 11.6 del *Considerato in diritto*, corsivi miei). Chiamata nuovamente a pronunciarsi sull'articolo 9 del decreto n. 78/2010, nella sentenza n. 310 del 2013 la Corte è pervenuta a diverse conclusioni in punto di ragionevolezza, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti i primi tre periodi del comma 21, quelli cioè che prevedono, per il personale non contrattualizzato della pubblica amministrazione, non soltanto il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, ma altresì il blocco dei meccanismi di progressione automatica degli stipendi e le progressioni di carriera (valevoli a fini esclusivamente giuridici). Secondo la Consulta, infatti, «il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio» (punto 13.5 del *Considerato in diritto*, corsivi miei). Sul ricorso all'argomento della crisi nella giurisprudenza costituzionale meno recente e in quella attuale vedi M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 374 ss.

<sup>27</sup> «In attuazione a quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111: a) le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2-bis e 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate fino al 31 dicembre 2014».

<sup>28</sup> Art. 1, comma 453, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato): «All'articolo 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "Si dà luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013 e 2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica"».

133/2008), esteso alle altre amministrazioni pubbliche dall'art. 9, comma 8, del decreto n. 78/2010 e da ultimo confermato dalla legge di stabilità 2014<sup>29</sup>.

L'art. 24, comma 6, del decreto "Salva Italia" (decreto-legge n. 201/2011) provvedeva, infine, a ridefinire i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia, «al fine di conseguire una convergenza verso un requisito uniforme per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi». Dal 1° gennaio 2012, infatti, l'età richiesta per il conseguimento della pensione di vecchiaia è stata portata per i lavoratori e le lavoratrici del settore pubblico e, gradualmente, per le lavoratrici autonome e le lavoratrici dipendenti del settore privato, al compimento del 66° anno di età, in modo da arrivare poi nel 2021 al requisito anagrafico di 67 anni e 2 mesi di età. Quanto ai requisiti di anzianità contributiva, il comma 2 del medesimo articolo 24 ha stabilito che, dal 1° gennaio 2012, «con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo». La riforma del sistema pensionistico ha, inoltre, sostituito la pensione di anzianità con la pensione anticipata, prevedendo il progressivo innalzamento dei requisiti contributivi per i lavoratori e le lavoratrici che intendano conseguire il trattamento pensionistico a un'età inferiore ai requisiti anagrafici altrimenti richiesti (art. 24, commi 10-11, del decreto-legge n. 201/2011).

In aggiunta a ciò, i provvedimenti adottati successivamente alle segnalazioni della Bce toccavano anche il contenimento delle spese e il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali<sup>30</sup>, in linea con la riforma del c.d. federalismo fiscale, faticosamente avviata dopo la revisione nel 2001 del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Se già l'art. 119, comma 6, Cost., nel testo modificato nel 2001, costituzionalizzava il principio della c.d. *golden rule*, ossia la possibilità per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e non spese correnti, il legislatore statale, proseguendo su questa strada, ha ristretto ulteriormente la facoltà di indebitamento degli enti territoriali e ha introdotto misure di riduzione del loro debito pubblico. Sotto il primo profilo, in particolare, l'art. 8, comma 1, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) e, da ultimo, l'articolo 1, comma 735, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) hanno ridotto le percentuali di riferimento (date dal rapporto tra il costo degli interessi e le entrate correnti) entro cui gli enti locali, ai sensi dell'art. 204, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato. Analoga riduzione è stata disposta per le regioni dall'articolo 8 della legge n. 183/2011, che ha modificato l'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281, portando dal 25 al 20 per cento la percentuale di riferimento (data dal rapporto tra l'importo complessivo di ammortamento per capitale e interesse e l'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate) entro cui le regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni<sup>31</sup>. In aggiunta, si ricorda che il comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183/2011, come novellato dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), tra le misure sanzionatorie applicabili agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno<sup>32</sup>, prevede il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti. L'art. 1, comma 462, della legge n. 228/2012 stabilisce analogo divieto per le regioni e le province autonome inadempienti.

<sup>29</sup> L'art. 1, commi 460 e 462, della legge n. 147/2013 fissa la facoltà di assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle amministrazioni pubbliche nelle seguenti misure: del 50 per cento per gli anni 2014 e 2015, del 60 per cento per l'anno 2016, dell'80 per cento per l'anno 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018.

<sup>30</sup> Cfr. punto 2, lett. c), della lettera della Bce.

<sup>31</sup> Tale percentuale è stata, tuttavia, in parte riportata al 25 per cento dall'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14: «All'articolo 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183, dopo il comma 2 è inserito il seguente: "2-bis. Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale"».

<sup>32</sup> Cfr. art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo): «Nel quadro del federalismo fiscale, che sarà disciplinato da apposita legge sulla base dei principi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo».

Le disposizioni in tema di indebitamento sono state completate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, nell'introdurre in Costituzione il vincolo del pareggio (*rectius*, equilibrio<sup>33</sup>) di bilancio<sup>34</sup>, ha modificato anche l'art. 119, comma 6, introducendo due ulteriori condizioni: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti». In attuazione dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1/2012<sup>35</sup>, l'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) ha, infine, stabilito le modalità secondo cui regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome possono ricorrere all'indebitamento.

Per quanto concerne, invece il controllo sulle spese degli enti territoriali, in seguito all'istituzionalizzazione degli strumenti di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (c.d. *spending review*)<sup>36</sup> e all'istituzione del Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica<sup>37</sup>, il meccanismo di controllo è stato rafforzato ed esteso anche a quegli enti dagli articoli 16 e seguenti del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La razionalizzazione e il contenimento dei costi degli enti territoriali sono, peraltro, passati attraverso una strada ulteriore, anch'essa indicata dalla Bce: l'abolizione o la fusione di alcuni strati amministrativi intermedi, segnatamente le province<sup>38</sup>. A questo proposito, il Governo in un primo momento interveniva con il decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia") - sul punto convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2012 - disponendo all'articolo 23, commi 14-20bis, la modifica della normativa sulle funzioni e sulla composizione degli organi provinciali<sup>39</sup>. Successivamente, il decreto-legge n. 95/2012 disponeva il riordino delle province delle regioni a statuto ordinario e delle loro funzioni (art. 17, così come modificato dalla legge di conversione n. 135/2012), nonché, a partire dal 1° gennaio 2014, l'istituzione delle Città metropolitane e la soppressione delle province del relativo territorio (art. 18). Sulla base del decreto n. 95/2012, il riordino veniva in seguito approntato dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), che però decadeva per mancata conversione<sup>40</sup>. Poiché, tuttavia, con la sentenza n. 220 del 2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14-20bis, del decreto-legge n. 201/2011, nonché degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95/2012, in considerazione della scelta della decretazione d'urgenza per il complessivo riordino di un ente locale territoriale<sup>41</sup>, il 20 agosto 2013 il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge costituzionale per

<sup>33</sup> Come noto, nella rubricazione della legge cost. n. 1/2012 si fa espresso riferimento al "pareggio di bilancio", mentre nel testo si parla di "equilibrio fra entrate e spese".

<sup>34</sup> In proposito, il punto 2 della lettera della Bce, relativo alle misure necessarie per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, concludeva con l'auspicio che fosse approvata anche una riforma costituzionale tale da rendere più stringenti le regole di bilancio. Si ricorda, tuttavia, che già il Documento di economia e finanza 2011 (DEF), al punto 2.2, lettera a) del Programma di stabilità dell'Italia, prevedeva un impegno a introdurre in Costituzione «il vincolo della disciplina di bilancio». Sul punto si tornerà nel § 3.

<sup>35</sup> «La legge di cui al comma 1 [approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, ai sensi del nuovo art. 81, comma 6, Cost.] disciplina altresì: [...] b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale».

<sup>36</sup> Cfr. artt. 39-41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

<sup>37</sup> È stato, inoltre, istituito il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi: cfr. artt. 1-2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94.

<sup>38</sup> Cfr. punto 3 della lettera della Bce.

<sup>39</sup> Le funzioni delle Province venivano, infatti, ridotte a compiti di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni (art. 23, comma 14). Veniva, invece, eliminata la Giunta e si stabiliva che il Consiglio fosse composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e che il Presidente della Provincia fosse eletto dal Consiglio provinciale (art. 23, commi 15-17).

<sup>40</sup> In seguito interveniva, inoltre, l'art. 1, comma 115, della n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) sospendendo, fino al 31 dicembre 2013, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011.

<sup>41</sup> Nella sentenza n. 220 del 2013 si legge: «[...] ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza"» (punto 12.1 del *Considerato in diritto*).

l'abolizione delle province (A.C. 1543)<sup>42</sup>, preceduto da un disegno di legge ordinaria (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni – A.C. 1542), approvato alla Camera e in attesa di approvazione da parte del Senato. Se il d.d.l. cost. 1543 prevede la soppressione di ogni riferimento alle province nel testo costituzionale, il d.d.l. 1542, in attesa della modifica costituzionale, detta una disciplina transitoria che riqualifica le funzioni delle province e, al contempo, dà attuazione alle città metropolitane e modifica la disciplina sulle unioni di comuni.

### **2.1. Indirizzo politico e produzione normativa dopo la lettera della Bce**

La portata della lettera della Bce e il suo impatto sugli equilibri costituzionali dell'ordinamento italiano non potrebbero essere colti appieno, se i provvedimenti assunti dopo quel 5 agosto 2011 fossero considerati nella loro cruda successione e sulla base di un'asettica valutazione di norme. Le misure approvate devono, al contrario, essere calate in un intervallo temporale e in un contesto politico-istituzionale più ampi, al fine di cogliere sia i fattori che ne hanno determinato la adozione sia la direzione verso cui esse sembrano spingere. Dietro quelle misure, infatti, non ci sono soltanto i richiami della Bce; ci sono invece altri elementi, di cui la lettera costituisce soltanto un punto di emersione.

Se, pertanto, ci si fermasse a quelle indicazioni, si correrebbe il rischio di dare una lettura naïve di quanto è seguito sul piano degli interventi normativi. La lettera deve, invece, essere assunta come il testo da cui muovere la riflessione, nella consapevolezza, però, che ben più complesso è il suo sotto-testo. A tal proposito, vi è un passaggio nelle parole della Bce, che ha legittimamente suscitato scalpore, perché è sembrato tradire più di ogni altro la pressione sul governo italiano affinché la risposta alla crisi economico-finanziaria seguisse certe strade. Vi si legge, infatti, quanto segue: «[v]ista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari, consideriamo cruciale che tutte le azioni elencate ai punti 1 e 2 siano prese il prima possibile tramite decreti-legge, seguiti da ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011. Sarebbe altresì appropriata una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

La Bce, dunque, non solo dettava i tempi e le modalità di approvazione degli interventi da essa raccomandati, ma così facendo finiva per ridurre il parlamento italiano a mero esecutore dei provvedimenti del governo. L'esautoramento dell'organo parlamentare si consumava, peraltro, su due fronti: da un lato, si sottolineava che l'urgenza delle misure elencate rendeva indispensabile intervenire attraverso decreti-legge, non essendo ritenuto possibile attendere i tempi parlamentari di discussione e deliberazione; dall'altro, si auspicava che la ratifica (*rectius*, conversione) dei suddetti decreti avvenisse entro la fine di settembre 2011, con conseguente riduzione dei sessanta giorni costituzionalmente prescritti per la loro conversione da parte delle Camere. Per di più la Bce riteneva opportuno che le riforme strutturali e le azioni intraprese al fine di raggiungere gli obiettivi di crescita e di sostenibilità delle finanze pubbliche fossero puntellati da una revisione costituzionale. Vi era evidentemente la convinzione che in questo modo si sarebbe scongiurata la sottrazione, in primo luogo del legislatore ordinario, alle rigorose regole di bilancio di lì a venire.

Sul versante delle ricadute interne, è sufficiente scorrere i provvedimenti prima menzionati per rendersi conto che essi per molti aspetti si sono posti sulla strada indicata dalla Bce e che, per di più, nella maggioranza dei casi hanno assunto la forma del decreto-legge. Così è accaduto, in particolare, per gli interventi concernenti i servizi pubblici locali e quelli professionali, la riforma del lavoro, la contrattazione collettiva, la razionalizzazione della spesa pubblica, il controllo dell'indebitamento degli enti locali, il riordino dei livelli territoriali di governo. Inoltre, per quanto concerne le regole di bilancio, con la legge costituzionale n. 1/2012 è stata approvata, per iniziativa anche del Governo, l'auspicata revisione costituzionale volta a introdurre in Costituzione il vincolo del pareggio/equilibrio di bilancio. Vi sarebbe, dunque, più di un elemento per sostenere che dopo il 5 agosto 2011 in Italia si è registrata una resa, nella determinazione dell'indirizzo politico-economico e nei caratteri della produzione normativa, alle raccomandazioni della Bce.

Tuttavia, sotto entrambi i profili, dai dati appena osservati non possono trarsi facili conclusioni, non fosse altro perché le equazioni troppo semplici non si addicono alla scienza del diritto e, in specie, alla scienza del diritto costituzionale. Non ci si allontanerebbe infatti dal vero se, con altrettanta perentorietà, si affermasse che da tempo nel nostro ordinamento il baricentro dell'indirizzo politico si è spostato verso

---

<sup>42</sup> Nella relazione di accompagnamento al d.d.l. cost. n. 1543 si legge, peraltro, un richiamo alle indicazioni della Bce: «Il presente disegno di legge costituzionale reca, pertanto, un intervento reso urgente anche dalla necessità di rispondere alle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione territoriale, che erano state all'origine dell'intervento attuato con i citati decreti-legge».

l'Esecutivo (ovvero verso l'Unione europea) e che la produzione normativa fa sempre più assegnamento sulla decretazione d'urgenza.

Ciononostante, se si ripensa a ciò che è avvenuto dopo quel 5 agosto 2011, non convincono né le letture riduzioniste (ciò che è successo dopo è stato soltanto la logica prosecuzione di alterazioni costituzionali già in corso) né quelle catastrofiste (la lettera ha reso esplicito il commissariamento delle istituzioni politiche nazionali da parte della tecnocrazia europea)<sup>43</sup>. Non ci si potrebbe neppure accontentare di una lettura che si limitasse a rintracciare giudizi condivisibili in entrambe le posizioni. La verità è che la lettera della Bce, proprio in virtù della sua continuità con dinamiche interne ed esterne ormai note, ne ha rappresentato un elemento di ambiguo disvelamento, avendo offerto a molti protagonisti della scena politica italiana il pretesto per interessate auto-assoluzioni, convenienti investiture politiche e per un generalizzato affrancamento dai vincoli costituzionali. È necessario, dunque, che di quella missiva siano soppesate con accortezza le implicazioni sul piano costituzionale, per non travisarne il reale impatto sulle decisioni adottate in seguito.

L'effetto dirompente della lettera è, invero, addebitabile principalmente allo squarcio aperto su alcuni scenari: essa ha reso evidente il modo in cui governo e parlamento spesso utilizzano l'argomento europeista per sottrarsi a responsabilità politicamente significative e assicurare, di converso, alle loro decisioni una qualche forma di legittimazione. Come si è potuto in precedenza constatare, infatti, le misure adottate successivamente al 5 agosto 2011 erano già in cantiere, essendo la risposta a tentativi di riforma avviati da anni, anche – ma non solo<sup>44</sup> – in conseguenza delle spinte provenienti dall'Unione europea. Non può certo negarsi, ad esempio, che l'Italia si muova da diverso tempo nella direzione di una maggiore apertura ai privati nella gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di un graduale superamento della contrattazione collettiva nazionale e di una riduzione delle tutele per il lavoratore nelle ipotesi di licenziamento senza giusta causa o, ancora, nel senso del contenimento della spesa pubblica (specie attraverso tagli lineari e blocco delle assunzioni e delle progressioni salariali per l'impiego pubblico) o, infine, attraverso un generale riordino dei livelli territoriali di governo. Ciononostante, l'intervento della Bce è stato presentato come la ragione preminente – se non esclusiva - alla base di provvedimenti ai quali si è voluto così assicurare una sorta di rassicurante e deresponsabilizzante imprimatur esterno<sup>45</sup>. La lettera, in particolare, nel momento stesso in cui è stata resa nota, è servita a “mettere in scena” una fuga dalla responsabilità politica delle istituzioni nazionali e a ratificare una forte compressione di molti strumenti di garanzia democratica. L'utilizzo improprio e generalizzato della decretazione d'urgenza<sup>46</sup>, l'impiego ripetuto di maxi-emendamenti in sede di conversione e il ricorso a una questione di fiducia ormai “sterilizzata”<sup>47</sup> sono stati normalizzati<sup>48</sup> e messi al servizio

<sup>43</sup> Le letture del seguito avuto in Italia dalle raccomandazioni della Bce possono essere, del resto, molto diverse, a seconda del punto di vista da cui si parte e dell'orizzonte che si ha davanti. Così, ad esempio, alcuni ritengono che le misure approntate non siano state sufficienti ovvero siano state poste nel nulla da interventi (legislativi o giurisprudenziali) successivi: cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'Aic, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 4/2013, 5 ss. Altri, invece, sono più propensi a sottolineare la necessità di valutare gli effetti delle misure anti-crisi anche alla luce di alcune “priorità costituzionali”, come la garanzia dei diritti fondamentali: cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'Aic, *ivi*, spec. 30 ss.; ma già prima, in senso più ampio, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1/2013. Per una diversa lettura, attenta ai riflessi delle misure anti-crisi sull'autonomia e sui poteri degli enti territoriali, vedi invece S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'Aic, *ivi*, 25 ss.

<sup>44</sup> Basti pensare che la spinta verso politiche di deregolazione, privatizzazione e liberalizzazione negli anni è venuta anche dallo «sviluppo dei poteri selvaggi dell'economia e della finanza» e dalla conseguente «regressione della sfera pubblica in favore degli interessi privati»: L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 146.

<sup>45</sup> Sul «gioco da tempo in corso di reciproche convenienze e connivenze fra Unione e Stati membri», nel senso che, da un lato, «la peculiare dispersione delle autorità di governo che caratterizza l'Unione crea occasioni uniche per esercitare il potere senza doverne rendere conto all'esterno», mentre dall'altro gli Stati membri approfittano delle opacità dei meccanismi decisionali configurati nei Trattati europei per «accaparrarsi i benefici ai fini interni, ed esternalizzare gli svantaggi, della convivenza nell'Unione», vedi esattamente C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, Relazione alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale”, Lecce 14-15 settembre 2012, in [www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/Pinelli.pdf](http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/Pinelli.pdf), 11.

<sup>46</sup> Di «mutazione genetica del decreto-legge da strumento essenzialmente di manutenzione normativa e di portata generalmente modesta (salvo eccezioni, legate ad alcune specifiche tipologie, come i decreti volti alla proroga di termini) a strumento con il quale impostare politiche di medio-lungo periodo, anche in relazione alla situazione economica e finanziaria» parla, infatti, il *Rapporto 2012 sulla legislazione*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Dati e tendenze della legislazione statale, in [leg16.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/2012/capitoloIV.pdf](http://leg16.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/2012/capitoloIV.pdf), 387.

<sup>47</sup> Sulle degenerazioni nell'uso della questione di fiducia e sulla perdita del suo carattere fiduciario in conseguenza della sua trasformazione in mero espediente procedurale vedi C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2/2008, 587.

di valutazioni ritenute insondabili perché meramente “tecniche”. Si è così ulteriormente rafforzato lo schiacciamento della rappresentanza politica sui poteri demiurgici della “tecnica” e sull’esaltazione delle relative modalità di decisione, con un conseguente atteggiamento di indulgenza per i costi che ne derivano in termini di democrazia costituzionale<sup>49</sup>.

Occorre, infatti, ricordare che in quei mesi l’Italia si trovava in una fase di convulsa e tormentata crisi politico-istituzionale che, innestandosi sulla crisi economico-finanziaria, in breve tempo ha portato alle dimissioni del IV Governo Berlusconi, alla nomina di un Governo c.d. tecnico, guidato dal neo-nominato senatore a vita Mario Monti e, in seguito, alla fine anticipata della XVI Legislatura<sup>50</sup>. Nel periodo successivo ai richiami della Bce (in particolare da agosto 2011 a dicembre 2012) si è così assistito alla “anestetizzazione” dei tempi, delle procedure e dei conflitti della politica, in uno scenario in cui un indiscusso affidamento alle cure dei “tecnici” (europei e nazionali) è sembrato la sola via d’uscita<sup>51</sup>. Tuttavia, contrariamente a quanto potrebbe pensarsi, il risultato dell’intera operazione “Salva Italia” non è stato l’annichilimento della politica, quanto piuttosto la sua manifestazione sotto mentite spoglie e l’affrancamento dai limiti costituzionali: le decisioni assunte sono state, cioè, ammantate dal velo più rassicurante della *téchne* e della sua supposta neutralità, nell’intento di dissimulare che esse, in realtà, erano orientate da preferenze e valutazioni massimamente politiche, benché sciolte da vincoli. Nel dare veste formale al sovvertimento – culturale e giuridico – del rapporto fra politica ed economia, si è infatti determinata una paradossale e «singolare onnipotenza della politica», nel senso che «la sostituzione al governo politico e democratico dell’economia del governo economico e ovviamente non democratico della politica» ha reso a sua volta necessarie «la rimozione della costituzione dall’orizzonte dell’azione di governo e la riduzione delle promesse “eccessive” della democrazia costituzionale»<sup>52</sup>. Sul piano della produzione normativa il risultato è stato quello di un Governo che, attraverso l’accentuato svilimento dell’organo parlamentare<sup>53</sup>, è divenuto vero e proprio *dominus* della politica economico-finanziaria e, come vedremo, della «nuova stagione di “nuovismo costituzionale”»<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Sulle carenze delle manovre correttive degli andamenti di finanza pubblica adottate nel 2011, in conseguenza anche delle distorsioni procedurali appena richiamate, vedi G. D’AURIA, *Crisi economica, manovre finanziarie “a ripetizione” e leggi di spesa approvate nel 2011*, in *Foro italiano*, 3/2013, p.te 3, 185. A commento delle tre relazioni della Corte dei conti circa la quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria delle leggi di spesa approvate nel corso del 2011, l’Autore sottolinea che esse evidenziano «difetti antichi e recenti della legislazione di spesa, con riguardo sia al mancato rispetto delle regole di quantificazione e copertura, sia alla ridotta trasparenza del rapporto fra governo e parlamento: il primo, costantemente impegnato nell’elaborazione di manovre finanziarie per far fronte, mediante decreti legge, a sempre nuove urgenze ed emergenze; il secondo, costretto ad esaminare i decreti governativi senza poterne approfondire, nei tempi previsti per la conversione in legge, i numerosi aspetti problematici e ad approvare, infine, “maxi emendamenti” del governo (spesso contenenti disposizioni estranee al testo originario [...]), sui quali, con la richiesta governativa del voto di fiducia, si pone fine al dibattito parlamentare» (*ibidem*). La Corte dei conti, peraltro, nelle relazioni relative ai due quadrimestri maggio-agosto e settembre-dicembre 2011, richiama l’attenzione sugli effetti negativi determinati da tale processo, dal momento che «[i]l maggior accentramento sostanziale delle decisioni finanziariamente rilevanti nella funzione di governo, attuato nella forma di provvedimenti d’urgenza, ha avuto come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello, infine, della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare. Il periodo di emergenza economico-finanziaria, acuitosi nella seconda parte dell’anno, ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi che avrebbero dovuto essere connessi all’anticipo delle manovre di bilancio [...]»: CORTE DEI CONTI, Sez. riun. contr., *Relazione concernente le tecniche di quantificazione degli oneri e le tipologie di copertura finanziaria delle leggi approvate dal Parlamento nel quadrimestre maggio-agosto 2011*, 30 dicembre 2011, in *Foro italiano*, 3/2013, p.te 3, 151-152, nonché *Relazione concernente le tecniche di quantificazione degli oneri e le tipologie di copertura finanziaria delle leggi approvate dal Parlamento nel quadrimestre settembre-dicembre 2011*, 27 marzo 2012, *ivi*, 127.

<sup>49</sup> Sul dominio della “tecnica” e sui suoi inquietanti risvolti per lo statuto teorico del costituzionalismo moderno vedi G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 198 ss.

<sup>50</sup> Le vicende sono ripercorse da N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 1/2012, nonché, per l’attività normativa, da M. LAZE, M. FRANCAVIGLIA, N. MACCABIANI, E. TIRA, F. PARMIGIANI, *L’attività normativa del Governo Monti*, *ivi*, fasc. 4/2012. Vedi, inoltre, N. MACCABIANI, *La rappresentanza dell’unità nazionale nell’intermediazione politico-istituzionale del Presidente Napolitano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 marzo 2013, 17 ss. Sul peso avuto dalla situazione dei mercati finanziari nella formazione del Governo Monti vedi A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 23/2011, 1 ss.

<sup>51</sup> Cfr. G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 455 s.

<sup>52</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, cit., 158.

<sup>53</sup> Così G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d’urgenza nella XVI Legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2013, 2 ss.

<sup>54</sup> C. DE FIORES, *Revisione della Costituzione e indirizzo politico*, in M. SICLARI (a cura di), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali. Atti del Seminario svoltosi l’11 luglio 2013 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Roma Tre*, Roma, Aracne, 2013, 121.

### 3. Crisi economico-finanziaria, equilibri costituzionali e tentativi di irrigidimento di assestamenti provvisori

Se si osserva a distanza quanto è avvenuto dopo la lettera della Bce, due aspetti in particolare stimolano la riflessione. Dal modo in cui le istituzioni si sono mosse successivamente a quel 5 agosto del 2011 emerge, in primo luogo, che la narrazione della crisi economico-finanziaria è divenuta, in realtà, l'occasione per la narrazione indiretta (e involontaria) delle trasformazioni costituzionali in atto<sup>55</sup>. Quella lettera può, infatti, vedersi come il resoconto inconsapevole delle mutazioni - istituzionali e politiche - costituzionalmente significative, che il nostro ordinamento non da ieri sta vivendo. A ciò si aggiunge che le tendenze e le distorsioni costituzionali determinate (o, per meglio dire, aggravate<sup>56</sup>) dalla crisi economica sono divenute il pretesto per riproporre, spesso in chiave strumentalmente simbolica, il tema delle inadeguatezze della Costituzione e, conseguentemente, quello delle riforme costituzionali. In tal senso, la lettera della Bce, nel complesso e nelle singole parti, ha offerto il destro per assegnare ad alcune alterazioni costituzionali una patente *ex post* di legittimazione "tecnica".

Non può, invero, tacersi del fatto che la crisi scoppiata nel 2008 ha costituito un fortissimo elemento di pressione sugli assetti costituzionali prefigurati nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra, alterando l'organizzazione dei poteri, la tutela dei diritti fondamentali, i rapporti tra gli organi costituzionali e le relazioni tra i livelli di governo. Per l'Italia può, anzi, dirsi che non ci sia aspetto di interesse costituzionalistico che non sia stato in qualche modo toccato dai cambiamenti generati dalla crisi. Il diritto costituzionale, infatti, più di altri settori ha risentito degli interventi che ne sono conseguiti: questi non solo sono sembrati mettere in discussione il nucleo fondamentale delle carte costituzionali - la loro superiore normatività<sup>57</sup> - ma talvolta, per i contenuti o le modalità di adozione, sono apparsi il risultato di vere e proprie forme di insofferenza nei riguardi della legalità costituzionale e delle sue garanzie<sup>58</sup>. Si è così innescato un corto circuito senza precedenti tra la crisi economico-finanziaria e gli assetti costituzionali preesistenti: là dove la crisi si è manifestata, gli equilibri costituzionali hanno finito per indebolirsi e, nell'intento di mettere le istituzioni in condizione di fronteggiarla, è stata con insistenza prospettata la necessità di modifiche costituzionali<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Così X. CONTIADES, *Introduction. The Global Financial Crisis and the Constitution*, in X. CONTIADES (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013, 3. È, peraltro, interessante notare che il concetto di "crisi" come lemma economico si è diffuso solo a partire dal XVIII-XIX secolo: cfr. R. KOSELLECK, *Krisis*, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, 1972-1977, trad. it., *Crisi*, Verona, ombre corte, 2012, 77 ss.

<sup>56</sup> Che le disfunzioni determinate dalla crisi economico-finanziaria sul funzionamento e sull'organizzazione, in particolar modo, del parlamento e del governo siano state rese possibili da prassi affermatesi già da tempo emerge chiaramente dalle riflessioni di G. RIVISECCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 227 ss. e D. CODUTI, *Il Governo*, *ivi*, 281 ss. Vedi, inoltre, sotto il profilo della produzione normativa, R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 3/2013, 3 s.

<sup>57</sup> Del rischio, in tempo di crisi economica, di smarrimento e impoverimento della Costituzione e della sua normatività parla A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, Relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce 14-15 settembre 2012, in [www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf](http://www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf), 13.

<sup>58</sup> Emblematico di tale insofferenza è, ad esempio, il rapporto della banca statunitense J.P. Morgan del 28 maggio 2013, "*The Euro area adjustment: about halfway there*", in cui si legge: «In the early days of the crisis, it was thought that these national legacy problems were largely economic: over-levered sovereigns, banks and households, internal real exchange rate misalignments, and structural rigidities. But, over time it has become clear that there are also national legacy problems of a political nature. *The constitutions and political settlements in the southern periphery*, put in place in the aftermath of the fall of fascism, have a number of features which appear to be unsuited to further integration in the region. When German politicians and policymakers talk of a decade-long process of adjustment, they likely have in mind the need for both economic and political reform» (p. 2). E ancora: «The political systems in the periphery were established in the aftermath of dictatorship, and were defined by that experience. *Constitutions tend to show a strong socialist influence*, reflecting the political strength that left-wing parties gained after the defeat of fascism. Political systems around the periphery typically display several of the following features: weak executives; weak central states relative to regions; *constitutional protection of labour rights*; consensus building systems which foster political clientalism; and *the right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo*. The shortcomings of this political legacy have been revealed by the crisis. Countries around the periphery have only been partially successful in producing fiscal and economic reform agendas, with governments constrained by constitutions (Portugal), powerful regions (Spain), and the rise of populist parties (Italy and Greece)» (pp. 12-13, corsivi miei). Il rapporto è ora rinvenibile all'indirizzo <http://culturaliberta.files.wordpress.com/2013/06/jpm-the-euro-area-adjustment-about-halfway-there.pdf>.

<sup>59</sup> In tale direzione si è mossa, ad esempio, la Commissione per le riforme costituzionali, istituita con D.P.C.M. dell'11 giugno 2013. Nella Relazione finale del 17 settembre 2013 (rinvenibile all'indirizzo <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>) si legge, infatti, che «[p]er superare la crisi politica, economica e sociale la Commissione unanime ritiene necessari interventi di riforma costituzionale: i cui punti principali sono stati così individuati:

1. Il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza.

A tale riguardo, tuttavia, il dibattito italiano sulle riforme costituzionali si è in molti casi caratterizzato per la proposizione di una discutibile corrispondenza fra alterazioni costituzionali tacite e modifiche del testo costituzionale. Nella temperie delle crisi economico-finanziaria si è, infatti, rafforzata l'idea che la Costituzione possa essere la mera traduzione di rapporti di forza realizzatisi al di fuori e indipendentemente dalle sue prescrizioni, con conseguente rideterminazione del significato da assegnare al legame che essa intesse con la realtà materiale. Manifestatosi, ancora una volta in funzione palinogenetica<sup>60</sup>, «il mito della Grande Riforma come soluzione dei gravi problemi del Paese»<sup>61</sup>, la correlazione fra la Costituzione e la realtà dei rapporti storico-materiali si è andata così snaturando: non più una Costituzione capace di guardare lontano perché storicamente fondata<sup>62</sup>, ma una Costituzione che si ferma al «qui e ora», perché chiamata a legittimare il contingente<sup>63</sup> e a registrare i momentanei equilibri del sistema politico-istituzionale.

Il legislatore costituzionale ha dimostrato, ad esempio, di muoversi in questa direzione con l'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, rispetto al quale non ha mancato di richiamarsi espressamente al rilievo contenuto nella lettera della Bce<sup>64</sup>. La fretta con cui si è arrivati a prescri-

---

2. Il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge.

3. La riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle autonomie locali che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore cooperazione e una minore conflittualità.

4. La riforma del sistema di governo, che viene prospettata in tre diverse possibili opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro».

Una correlazione espressa e immediata fra crisi economica, supposte inefficienze costituzionali e riforma costituzionale si trova anche nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 813 («Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali»). Vi si legge, infatti, che «[l]'attuale situazione di crisi economica ha reso non più tollerabili le inefficienze e i nodi irrisolti che il nostro sistema politico e istituzionale si trascina, ormai, da oltre trent'anni. Si tratta di un costo che l'Italia non è più in grado di assorbire in una situazione di recessione che non trova precedenti nella storia recente del Paese». Sul richiamo alla situazione di emergenza e sulla presentazione delle riforme costituzionali come strumento necessario per fronteggiare la crisi vedi criticamente G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico. La fretta e la furia di una riforma della Costituzione*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, cit., 93; P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza istituzionale*, ivi, 67. Sul punto vedi, inoltre, S. STAIANO, *La revisione costituzionale come volontà inerte e rappresentazione di sé*, ivi, 80-81, secondo il quale «quello che pare un assunto ideologico forte – considerare l'efficienza economica come il fine maggiore degli interventi di revisione costituzionale – non va tuttavia preso troppo sul serio, poiché il riferimento alla crisi economica e alla necessità di risolverla è ormai quasi una clausola di stile generalizzata, soprattutto quando si tratta di giustificare interventi derogatori o di «razionalizzazione intensa» (benché non ci sia prova di effettivi «risparmi»), alla quale solo di rado corrispondono effettiva sedimentazione culturale e consapevolezza piena del segno delle misure proposte o adottate (i motivi per i quali si propone un intervento di revisione costituzionale di ampio spettro sono altri, e attengono principalmente agli specifici caratteri della crisi del sistema partitico)».

<sup>60</sup> Sull'idea, tutta italiana, «che le riforme della Costituzione debbano essere palinogenetiche, secondo il principio: o grande riforma o niente», di contro alla «cultura europea della *manutenzione della Costituzione*», attraverso interventi continui e puntuali, vedi A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 696 (corsivi dell'A.). In senso analogo E. CHELI, *La forma di governo italiana: perché confermarla, come riformarla*, in *Id.*, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012, 152, che sottolinea un uso sovente politico e congiunturale delle riforme costituzionali, che ignora «il carattere strutturale, legato al radicamento storico, che ogni costituzione per sua natura presenta» (ivi, 151).

<sup>61</sup> P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1/2013, 1. L'A. si riferisce in particolare al già ricordato disegno di legge costituzionale n. 813, il quale prevede, tra l'altro, che l'approvazione dei progetti di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione avvenga in deroga all'art. 138 Cost. Al momento, il disegno di legge costituzionale è all'esame della Camera dei Deputati per la quarta e definitiva lettura. Sul carattere derogatorio del procedimento di approvazione ivi previsto vedi A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1/2013, nonché *Id.*, *Un procedimento «speciale derogatorio», «straordinario», «in rottura della Costituzione»...e anche illegittimo ex art. 138 Cost.* Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 AS (n. 1359 AC), ivi, fasc. 2/2013.

<sup>62</sup> Sulla necessità che le costituzioni (e le modifiche costituzionali) siano sottratte alla contingenza dei rapporti politici vedi esattamente G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 148 ss.

<sup>63</sup> Per una serrata critica a tale modo di intendere la Costituzione (e, conseguentemente, gli strumenti e le ragioni per modificarla) vedi, da ultimo, G. FERRARA, *Oltre il parlamentarismo?*, Relazione al Seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti «I costituzionalisti e le riforme», 28 giugno 2013, Università degli Studi Roma Tre, rinvenibile all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/osservatorio/articolo/i-costituzionalisti-e-le-riforme](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/osservatorio/articolo/i-costituzionalisti-e-le-riforme), 2: «Esaurita la stagione delle grandi strategie politiche, quella della ricostruzione e quella della formazione dello stato sociale, non sapendo affrontare le sfide che ne derivavano, il cinismo della peggiore storia della penisola si è scatenato sulla Costituzione propugnandone il travolgimento instauratore del primato dell'esecutivo più o meno assoluto, ma a tendenza autoritaria conseguente».

<sup>64</sup> Nella Relazione di accompagnamento ai relativi progetti di legge si fa, infatti, espresso riferimento alla lettera della Bce del 5 agosto 2011: cfr. <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0055270.pdf>.

vere quel vincolo<sup>65</sup> è stata invero dettata, più che dal bisogno di ottemperare a obblighi europei o internazionali<sup>66</sup>, dal tentativo – politicamente strumentale - di dare ai mercati (e alle istituzioni europee) un segnale di rigore relativamente alle scelte di finanza pubblica. Nell'approvare la legge costituzionale n. 1/2012 si è optato, peraltro, per un titolo ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale") «certamente molto evocativo ma ben poco significativo»<sup>67</sup>, al quale è corrisposto un articolato altrettanto ambiguo e foriero di molteplici dubbi interpretativi e applicativi<sup>68</sup>. Le difficoltà sono, d'altronde, scaturite dalla sottovalutazione di un vizio iniziale: il legislatore costituzionale, nella rincorsa al dato contingente, ha dimenticato che «la Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati»<sup>69</sup>.

D'altro canto, se si riflette sul rapporto instauratosi fra revisione costituzionale e trasformazioni degli equilibri costituzionali, analoghe osservazioni possono farsi anche per il dibattito che ha accompagnato, nel corso della passata legislatura, i disegni di legge costituzionale, poi unificati, nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252 ("Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo") o ancora, nella legislature in corso, l'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale n. 813 ("Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali"). In entrambi i casi si ha l'impressione di essere di fronte alla «vanità di costruzioni basate sul contingente che pretendono di ricavare dai comportamenti degli attori istituzionali

<sup>65</sup> La legge cost. n. 1/2012 è stata approvata a seguito di un iter parlamentare insolitamente breve (meno di sette mesi) e, soprattutto, nella quasi totale assenza di confronto politico o di seria di riflessione sul significato e sulla portata di una revisione costituzionale di non poco momento. Peraltro, tale dato «contribuisce a fare giustizia di quella (crescente) corrente di pensiero che sempre più spesso lamenta la difficoltà di assicurare in tempi rapidi (e comunque adeguati) le esigenze di manutenzione e revisione costituzionale, e conferma piuttosto come l'art. 138 Cost. costituisca ben più labile presidio della rigidità costituzionale in presenza di un sistema elettorale maggioritario (o con premio di maggioranza) piuttosto che proporzionale»: G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 3/2012, 1.

<sup>66</sup> L'introduzione in Costituzione del vincolo del c.d. pareggio di bilancio, infatti, non era la sola strada percorribile né sulla base della lettera della Bce né in conseguenza del c.d. Patto *Euro plus*, del c.d. *Six Pack* o del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), come hanno esattamente evidenziato G. AZZARITI, *La "regola d'oro" indiscussa*, cit., M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 708 ss., e G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, rinvenibile all'indirizzo [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Tosato.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf), 2 s. Sull'estraneità dell'obiettivo del pareggio di bilancio al Trattato di Lisbona e sulle indebite pressioni nei confronti dell'Italia per introdurlo vedi G. GUARINO, *La trappola di Maastricht. Avviso ai governanti*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, cit., 2275.

<sup>67</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2012, 2.

<sup>68</sup> Tra i moltissimi commenti sulle ambiguità delle formule impiegate nella legge costituzionale n. 1/2012 vedi M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, rinvenibile all'indirizzo [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Luciani.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf), 12 s.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 4/2012, 46 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 2/2012, 2 ss.; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, Comunicazione alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce 14-15 settembre 2012, in [www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/10/Ciollidef.pdf](http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/10/Ciollidef.pdf), 13 ss. e ID., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012, 55 ss.; G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., 2 ss. V'è, peraltro, chi ha rilevato che la riforma dell'art. 81 della Costituzione se, da un lato, ha voluto assicurare al pareggio di bilancio la rigidità propria della previsione costituzionale, dall'altro non ha potuto fare a meno di introdurre un potere di deroga in relazione al contesto economico (art. 81, secondo comma, Cost.). Ciò non fa che rendere evidente «la tendenziale dicotomia tra rigidità giuridica e flessibilità economica»: O. ROSELLI, *Relazione introduttiva. "Fondamentali" economico-sociali e trasformazioni della dimensione giuridica*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 10.

<sup>69</sup> A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 111. Per una diversa lettura del pareggio di bilancio, che in contrapposizione alle concezioni "polemiche" viene definita "irenica", vedi da ultimo A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 1/2014, 11 ss.. Vedi, inoltre, R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 2/2012, 6, il quale, pur riconoscendo che la riforma del pareggio di bilancio è «legata alla contingenza dell'attuale crisi economico-finanziaria e alle dinamiche unionali», ritiene altresì che essa, in quanto «riforma di principi», lasci ampi margini di intervento al legislatore ordinario (ivi, 2 ss.). Sulla revisione dell'art. 81 Cost. come «espressione di un vero e proprio indirizzo politico-costituzionale del Governo d'emergenza (e operata sulla scorta di un principio di necessità, a sua volta dovuto al rispetto delle "aspettative dei mercati" e delle Istituzioni finanziarie dell'Unione)» vedi S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in I. CHIARA, F. FORTE, S. GAMBINO, G. MOSCHELLA, P. NAVARRA, W. NOCITO, A. RUGGERI, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2013, 97.

conclusioni ‘de-finitivÉ sulla Costituzione e il suo irreversibile mutamento»<sup>70</sup>, nel «tentativo di dare forma costituzionale alle tendenze politiche in atto»<sup>71</sup>. Si pensi soltanto all’argomento avanzato per spiegare (e legittimare) il passaggio, da molti auspicato, dalla forma di governo parlamentare a quella semi-presidenziale: le proposte che si muovono in tal senso poggiano, invero, prevalentemente sul «ruolo assunto di fatto negli ultimi anni dal Presidente della Repubblica, che secondo una vulgata che ha avuto una certa presa anche in ambienti scientifici avrebbe determinato un “semipresidenzialismo di fatto”, al quale non resterebbe che adeguare le regole della Costituzione»<sup>72</sup>. Lo stesso può dirsi per quei progetti di modifica del testo costituzionale, che da tempo spingono nel senso di un rafforzamento dei poteri del Governo - e, in specie, del Presidente del Consiglio dei Ministri – nell’intento di apporre un suggello costituzionale a trasformazioni già prodottesi in modo tacito<sup>73</sup>. La via dei pur auspicabili interventi di manutenzione costituzionale è stata, in questo modo, soppiantata da proposte rispondenti a un’idea ben precisa: quella secondo cui sarebbe compito della Costituzione incanalare e inquadrare il mutamento, conferendo ad esso una «“forma” interamente definita, chiusa»<sup>74</sup>.

Ma l’operazione, culturale e politica, consistente nel porre un’associazione automatica tra la Costituzione, l’eventuale sua revisione e le alterazioni costituzionali di fatto affermatesi nel tempo è a maggior ragione discutibile, qualora venga riproposta in momenti di forte crisi. Le controindicazioni rispetto a tale operazione sono dovute, innanzitutto, all’uso strumentale che in tal modo viene fatto della Costituzione, delle sue presunte carenze e, incidentalmente, della sua «riserva di potenziale simbolico»<sup>75</sup>. Rispetto a un quadro politico-istituzionale, le cui difficoltà sono in realtà addebitabili ad altri fattori, lo spettro della grande riforma costituzionale viene adoperato per proiettare sulla Costituzione le inadeguatezze e i problemi di un sistema politico sempre più in affanno, nella «falsa coscienza» che meri accorgimenti tecnico-giuridici possano costituire il rimedio a problematiche ben più complesse<sup>76</sup>. L’associazione di cui poc’anzi si parlava risulta, peral-

<sup>70</sup> L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 2/2013, 1. L’A. esattamente sottolinea che «[u]na cosa sono le situazioni, un’altra le norme. La vincolatività non è la medesima: l’una, derivante dai fatti, cessa quando i fatti mutano; l’altra perdura immutata nel variare delle situazioni della storia».

<sup>71</sup> G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 2/2012, 2, il quale sottolinea altresì che di fronte a una «“politica” [...] commissariata dai “tecnici”» e a un Governo impegnato con il risanamento economico, un Parlamento quasi annichilito e partiti fortemente delegittimati hanno nuovamente messo mano all’idea di una grande riforma costituzionale, nel tentativo di «recuperare legittimazione agli occhi di un elettorato perduto» (ivi, 1).

<sup>72</sup> M. VOLPI, *Intervento al Seminario dell’Associazione italiana dei costituzionalisti “I costituzionalisti e le riforme”*, cit., 3-4. Contro tale vulgata vedi M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 1/2014, 6. L’A. ritiene che «lungi dall’essere una sorta di preconizzazione del semipresidenzialismo e lungi dal dimostrare l’inevitabilità dell’avvento di questa forma di governo, l’attuale presidenza sia l’espressione più chiara della forma di governo parlamentare. Essa, certo, ha utilizzato tutte le potenzialità che questa assegna al capo dello Stato, ma ha potuto farlo proprio perché la nostra non è una forma di governo semipresidenziale». Sul punto vedi anche P. STANCATI, *Della “neutralità” del Capo dello stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all’esperienza weimariana*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 2/2013, 25 ss. In senso diverso vedi, invece, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 312, secondo il quale «[u]na via alternativa diventa, ora più che mai, il modello semipresidenziale, portando a effetto, e coprendo sul piano del testo costituzionale, le trasformazioni incrementali del ruolo del Presidente della Repubblica, in un sistema ormai senza forme partitiche, privo di effettivi contropoteri politici».

<sup>73</sup> Leopoldo Elia non a caso ammoniva: «le deviazioni nella forma di governo in senso stretto pongono a rischio la stessa forma di stato democratico: se il potere viene concentrato anziché ripartito, non raggiungendosi quell’equilibrio prezioso per cui “le pouvoir arrête le pouvoir”, la stessa esistenza della democrazia, e non soltanto la sua qualità, è gravemente minacciata» (L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006, III, 2598).

<sup>74</sup> R. BIN, *Le riforme costituzionali: un “mito” fuorviante*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 19 aprile 2004, 3, che biasima «l’uso strumentale delle riforme costituzionali e [...] l’uso simbolico delle riforme quale surrogato alla soluzione semplice e diretta dei problemi» (ivi, 4). Se, difatti, il problema dell’Italia è quello di avere un quadro politico frammentato e formazioni politiche fortemente delegittimate, «la cura non è rafforzare i poteri “giuridici”, costituzionali, del Presidente del Consiglio dei ministri: questa cura ammazza la democrazia, rende inutile il dibattito politico, svuota il parlamento e le sedi collegiali, peggiora perciò la qualità delle decisioni, ma non risolve affatto il problema» (ibidem). In senso analogo Id., *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 319 s.

<sup>75</sup> F. CERRONE, *L’attesa dell’attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), fasc. 3/2013, 3 (corsivo dell’A.).

<sup>76</sup> Risuonano, a questo proposito, le parole che Antonio Gramsci scriveva a proposito di un’altra crisi, quella del 1929, ma che sembrano essere un ammonimento a certi approcci – politici e dottrinali – alla crisi che stiamo vivendo oggi: «Lo studio degli avvenimenti che assumono il nome di crisi e che si prolungano in forma catastrofica dal 1929 ad oggi dovrà attirare speciale attenzione. 1) Occorrerà combattere chiunque voglia di questi avvenimenti dare una definizione unica, o che è lo stesso, trovare una causa o un’origine unica. Si tratta di un processo, che ha molte manifestazioni e in cui cause ed effetti si complicano e si accavallano. Semplificare significa snaturare e falsificare. Dunque: processo complesso, come in molti altri fenomeni, e non “fatto” unico che si ripete in varie forme per una causa ad origine unica. [...] Si potrebbe allora dire, e questo sarebbe il più esatto, che la “crisi” non è altro che l’intensificazione quantitativa di certi elementi, non nuovi e originali, ma specialmente l’intensificazione di certi fenomeni, mentre altri che prima apparivano e operavano simultaneamente ai primi, immunizzandoli, sono divenuti inoperosi o sono scomparsi del tutto. Insomma lo sviluppo del capitalismo è stata una “continua crisi”, se così si può dire, cioè un rapidissimo movimento di elementi che si equilibrava-

tro, essere ancor più fallace quando ci si trovi dinanzi a una crisi endemica, come sembra essere quella che l'Italia sta attraversando. In tal caso, infatti, poiché è molto difficile scorgere l'orizzonte verso cui l'intero sistema si sta muovendo, irrigidire l'assetto dei poteri e degli organi costituzionali per tararne la disciplina costituzionale sui (dis)equilibri dettati dalla crisi appare quanto meno rischioso.

Le ripercussioni insite nell'eccessivo ridimensionamento dei margini di manovra che, in risposta alle trasformazioni del quadro politico-sociale, la Costituzione ha finora consentito, affiorano agevolmente se si pensa che la gamma di soluzioni suggerite o approntate per fronteggiare la crisi potrebbero rivelarsi, a medio-lungo termine, improduttive o addirittura dannose. Lo dimostra, ad esempio, il rapporto dell'agosto 2013 apparso sul sito della Commissione europea<sup>77</sup>, in cui l'economista Jan In't Veld fornisce un modello di valutazione dell'impatto macro-economico delle misure di consolidamento fiscale introdotte nei paesi europei negli ultimi tre anni (2011-13). Analizzando separatamente sette Paesi (Germania, Francia, Italia, Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia) e il resto della zona euro come un blocco aggregato, lo studio prende in esame le misure di austerità, che alcuni Paesi periferici fortemente indebitati sono stati costretti ad assumere dopo aver perso l'accesso ai mercati finanziari e di fronte al rischio di default. Nel rapporto si sottolinea che, dati gli effetti di spillover dei consolidamenti fiscali, le misure di austerità hanno avuto un impatto negativo sulla crescita e sull'occupazione. I consolidamenti hanno, infatti, depresso la crescita nella zona euro, aggravando la recessione dei paesi vulnerabili<sup>78</sup>.

A conclusioni non troppo distanti sembra essere pervenuto, seppur da una prospettiva diversa, il Rapporto 2013 della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica, in cui si evidenzia che «alla luce dei risultati, l'intensità delle politiche di rigore adottate dalla generalità dei paesi europei è stata, essa stessa, una rilevante concausa dell'avvitamento verso la recessione», permanendo, pertanto, la «preoccupazione per il concretizzarsi di un rischio di corto circuito fra obiettivi troppo stringenti di finanza pubblica, da una parte, e tenuta del quadro economico dall'altra»<sup>79</sup>.

---

no ed immunizzavano. *Ad un certo punto, in questo movimento, alcuni elementi hanno avuto il sopravvento, altri sono spariti o sono divenuti inetti nel quadro generale.* Sono allora sopravvenuti avvenimenti al quali si dà il nome specifico di "crisi", che sono più gravi, meno gravi appunto secondo che elementi maggiori o minori di equilibrio si verificano» (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, XV, Torino, Einaudi, 1975, vol. III, 1755-1757, corsivi miei).

<sup>77</sup> Il rapporto, intitolato "*Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*", era inizialmente apparso come documento ufficiale sul sito della Commissione europea. Immediatamente ripreso da alcuni quotidiani, il rapporto è stato prima eliminato dal sito e infine reintrodotta, con l'annotazione che esso, tuttavia, non rappresenta la posizione ufficiale della Commissione. Il documento è ora rinvenibile all'indirizzo [www.ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp506\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp506_en.pdf).

<sup>78</sup> Nel Rapporto, peraltro, In't Veld non perviene alla conclusione che i consolidamenti di bilancio avrebbero dovuto essere evitati. La questione cruciale posta all'attenzione è, piuttosto, quella di individuare il ritmo adeguato di quei consolidamenti (ivi, 21). A tal proposito, si ricorda che all'inizio del 2014 il Parlamento europeo ha avviato un'indagine sui salvataggi dei paesi della zona euro e, in particolare, sulle condizioni rigorose imposte loro dai rappresentanti dei creditori internazionali (Commissione europea, BCE e FMI). L'analisi del lavoro di tali organismi sarà portata avanti nei primi mesi del 2014 dalla Commissione per i problemi economici e monetari (ECON) e prevede una serie di visite nei paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria e di audizioni, tra gli altri, di Olli Rehn, commissario agli affari economici e monetari, Jean-Claude Trichet, ex presidente della BCE, Klaus Regling, direttore del Meccanismo europeo di stabilità. A termine dei lavori seguirà una votazione in assemblea plenaria della relazione finale (cfr. [www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20140110STO32308/html/Una-pagella-per-la-Troika](http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20140110STO32308/html/Una-pagella-per-la-Troika)). Sulle misure imposte dalla c.d. *troika* per uscire dalla crisi economico-finanziaria il 13 febbraio di quest'anno si è, inoltre, espressa la Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo, che ha approvato a larghissima maggioranza (27 sì, 7 no, 2 astenuti) un rapporto in cui sono duramente criticati contenuti, tempi e modalità di applicazione dei programmi adottati in questi anni in Irlanda, Grecia, Cipro e Portogallo, per le pesanti ripercussioni sociali e occupazionali che essi hanno avuto (cfr. [www.europarl.europa.eu/committees/it/empl/home.html](http://www.europarl.europa.eu/committees/it/empl/home.html)). Si segnala, infine, che il 14 gennaio scorso il *Bundesverfassungsgericht*, dopo le due pronunce sulla legittimità costituzionale della ratifica di alcune misure "anti-crisi" (quella sul piano di aiuti alla Grecia del 7 settembre 2011 e quella sui Trattati MES e Fiscal Compact del 12 settembre 2012), ha sollevato per la prima volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Il *BVerfG* chiede ai giudici di Lussemburgo di stabilire se le *Outright Market Transactions* (OMT), ossia il piano di acquisto da parte della BCE di titoli sovrani sul mercato secondario (condizionato alla partecipazione dei paesi in difficoltà al programma di stabilizzazione macro-economica previsto dal MES), siano compatibili con il diritto europeo. Secondo i giudici di Karlsruhe, il piano «eccede il mandato di politica monetaria della Banca centrale europea e, oltre a calpestare il potere degli Stati membri, viola il divieto di finanziamento monetario dei bilanci nazionali». Tuttavia, pur essendo incline a ritenere che la decisione della Bce sia un atto *ultra vires*, il Tribunale costituzionale federale afferma che se le norme concernenti le OMT fossero interpretate in maniera restrittiva, allora esse potrebbero essere considerate conformi al diritto primario dell'Unione europea. Il testo della decisione è rinvenibile all'indirizzo [www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114\\_2bvr272813en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114_2bvr272813en.html). La decisione sul MES (Meccanismo europeo di stabilità) è, invece, stata fissata per il prossimo 18 marzo. Per un primo commento sulla questione concernente il piano OMT, ora pendente davanti al *BVerfG*, vedi E. PAPARELLA, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle OMT: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in [www.confrontocostituzionali.it](http://www.confrontocostituzionali.it), 9 luglio 2013. Sull'ordinanza del *BVerfG* sia, invece, consentito il rinvio a E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della Bce. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in corso di pubblicazione in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>79</sup> CORTE DEI CONTI, sez. riun. contr., *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, 24 maggio 2013, rinvenibile all'indirizzo

Se tali criticità sono emerse in relazione alle misure economico-finanziarie adottate in conseguenza della crisi (e, dunque, anche delle indicazioni della Bce), a più forte ragione diviene indispensabile muoversi con estrema prudenza di fronte a proposte volte a formalizzare, sul piano del testo costituzionale, assestamenti parziali e provvisori nelle dinamiche dei rapporti istituzionali, soprattutto là dove questi siano indotti (o corroborati) da forti momenti di crisi. Inoltre, nel considerare le reazioni di rilievo costituzionale all'attuale crisi economica - riconducibili secondo alcuni a quattro diversi tipi di scenario<sup>80</sup> - un posto di rilievo dovrebbe essere riservato alla persistenza di efficaci strumenti di controllo (politico e non meramente burocratico) e di riequilibrio tra i poteri, a fronte di procedure decisionali orientate sempre più spesso verso l'accentramento delle competenze<sup>81</sup> e verso l'eccezionalità e straordinarietà degli interventi adottati. Diversamente, si perverrebbe al risultato di convalidare gli sbilanciamenti temporaneamente prodottisi negli assetti politico-istituzionali e si finirebbe per assegnare alla Costituzione soltanto il compito di garantire loro un'adeguata e pronta veste formale.

---

[www.corteconti.it/documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2013/28\\_maggio\\_2013\\_rapporto\\_2013\\_finanza\\_pubblica.pdf](http://www.corteconti.it/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2013/28_maggio_2013_rapporto_2013_finanza_pubblica.pdf), I-II.

<sup>80</sup> Secondo Xenofon Contiades e Alkmenè Fotiadou le reazioni alla crisi, dal punto di vista costituzionale, sarebbero distinguibili in adattamento, resa, rottura e resistenza (a quest'ultimo riguardo gli Autori utilizzano, invero, l'espressione "stamina"): cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, in X. CONTIADES (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, cit., spec. 46 ss. Per l'Italia, la cui reazione viene fatta rientrare nella tipologia dell'adattamento, vedi la ricostruzione di T. GROPPI, I. SPIGNO, N. VIZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, *ivi*, 89. Sull'idea di *crisis adaptation* come esibizione di *resilience* vedi G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G. F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, 104 ss.

<sup>81</sup> Sulla tendenza all'accentramento dei poteri e delle competenze in periodi di crisi economica vedi P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 23/2012, 17 s.