



HAL
open science

Norme “tecniche” e norme ideologiche

Giuliano Serges

► **To cite this version:**

Giuliano Serges. Norme “tecniche” e norme ideologiche: Una riflessione sulle regole dell’austerità e sull’articolo 81 della Costituzione. Il Governo tra tecnica e politica, Giorgio Grasso, Nov 2016, Côme, Italy. pp.273-283. hal-01668358

HAL Id: hal-01668358

<https://hal.science/hal-01668358>

Submitted on 20 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

NORME “TECNICHE” E NORME IDEOLOGICHE.
UNA RIFLESSIONE SULLE REGOLE DELL’AUSTERITÀ
E SULL’ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

di

Giuliano Serges

ESTRATTO DA:

Il Governo tra tecnica e politica

a cura di

Giorgio Grasso

e con la collaborazione di

Roberto Perrone

Atti del Seminario Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”,
Como, 20 novembre 2015

EDITORIALE SCIENTIFICA

NORME “TECNICHE” E NORME IDEOLOGICHE. UNA RIFLESSIONE SULLE REGOLE DELL’AUSTERITÀ E SULL’ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

Giuliano Serges

«Quelle teorie che si vogliono dare anche ora come assolute e imporre nella pratica della vita quotidiana, si trovano in libri dove due terzi dei periodi cominciano con le parole: *Let us suppose, If it be assumed, If we can imagine, Let us now introduce, Suppose an event to occur, But suppose a lot of persons, ecc.* Ora si può dare a teorie simili altro valore che quello di semplici astrazioni?»

F. S. NITTI, L. ROUX, *La Riforma Sociale, Rif. Soc.* n. 1/1894, 3.

SOMMARIO: 1. Le regole dell’austerità, tra tecnica e “tecnicistica”. – 2. Liber(al)ismo europeo e norme ideologiche. – 3. Il caso dell’art. 81 della Costituzione italiana. – 4. Il Governo tra tecnica e politica: uno spunto di riflessione.

1. Le regole dell’austerità, tra tecnica e “tecnicistica”

In entrambe le relazioni¹ si è fatto riferimento alle *norme* (o *regole*) *tecniche*. Cuniberti parla di un «intervento dei poteri pubblici» dissimulato «dalla parvenza del rispetto di regole “tecniche” sussunte all’interno di regole giuridiche» per «vestire gli abiti del potere neutro» e presentare come «verità scientifica» delle scelte che, in realtà, sono affatto politiche. Sciortino, invece, allude alla «tensione» tra «regole tecniche elaborate in sede sovranazionale» e «scelte di politica economica dei governi».

Vale la pena soffermarsi brevemente sul concetto di *norma tecnica*. Crisafulli² definiva le *norme tecniche* come quelle regole promananti da leggi naturali, con funzione meramente conoscitiva ed espressive di una «correlazione di fenomeni secondo il principio di causalità»: *se vuoi far bollire l’acqua devi portarne la temperatura a 100°*. In questa accezione la norma tecnica è dunque una regola “neutrale”, nel senso che non discende da alcuna scelta politica.

¹ Pubblicate in questo Volume. La relazione di M. CUNIBERTI, in forma più estesa, anche su www.gruppodipisa.it.

² V. CRISAFULLI, *Lez. Dir. Cost.*, I, II ed., Padova, Cedam, 1970, 8-9.

Nella terminologia adoprata nel gergo politico odierno, invece, la norma tecnica è una *regola giuridica* che incide in materia economico-finanziaria e la cui presunta affidabilità scientifica dipende dal fatto che la sua elaborazione si deve a *tecnici non politici*, cioè ad economisti non interessati alla ricerca del consenso elettorale e, per ciò, ritenuti *neutrali*. In quanto norma giuridica, essa presuppone l'esistenza di (almeno) una *scelta politica*: quella relativa alla sua adozione da parte dell'organo competente, da cui deriva il suo inserimento nell'ordinamento giuridico quale norma prescrittiva.

Tuttavia, malgrado la trasfigurazione semantica del sintagma³ – a seguito della quale è ormai impossibile definire la norma tecnica quale norma neutrale nel senso sopra indicato – l'attributo “tecnica” svolge comunque una funzione rassicurante presso l'opinione pubblica, analogamente a quanto avvenuto con la locuzione “governo tecnico”. Sembra quasi che *governo tecnico* e *norme tecniche* si trovino in un rapporto di reciproco conferimento di neutralità: il primo è neutrale perché promuove le norme tecniche, queste ultime sono neutrali perché promosse da un governo tecnico. L'idea che vuol farsi passare, insomma, è che le *norme tecniche dei governi tecnici* – che in realtà sarebbe più appropriato chiamare *norme tecnicistiche* – avrebbero la stessa attendibilità scientifica della succitata regola (davvero) tecnica sull'ebollizione dell'acqua, ciò che conferirebbe al Governo una sorta di *infallibilitas in credendo et in docendo*.

Sommo esempio di *norma tecnicistica* è quello del *pareggio di bilancio*. La sua pretesa inconfutabilità scientifica si percepisce solo a leggerne il nome che i suoi seguaci le hanno modestamente attribuito: *golden rule*⁴. Tale *regola d'oro* è così “neutrale”, quindi “giusta”, che il suo inserimento nella Costituzione italiana ha trovato l'unanime consenso dei maggiori partiti di destra, centro e sinistra, dando esito ad una prodigiosa *revisione lampo*. Nella sua formulazione più monda, essa non ammette deroghe se non in caso di cataclismi naturali e, comunque, a condizione che la deroga sia fatta

³ A tale “trasfigurazione”, peraltro, ha contribuito non poco il diffondersi delle accezioni di *norma tecnica* e *regola tecnica* – assai diverse da quella “naturalistica” – emerse nell'ambito della c.d. *normalizzazione tecnica* per la libera circolazione delle merci (poi fissate dalla dir. 83/189/CEE), poiché ha favorito l'uso del sintagma «norma tecnica» con riferimento a regole non meramente conoscitive. Su tali accezioni v. i contributi di F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001, e A. ZEI, *Tecnica e diritto*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁴ In realtà nel gergo economico convenzionale per *golden rule* s'intende una norma di politica fiscale in base alla quale sarebbe consentito il ricorso al debito solo per le spese in conto capitale o per gli investimenti infrastrutturali (Cfr. M. MARÉ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio*, in AA.Vv., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 2014, 51 ss.). È solo dal 2012, con il c.d. *Fiscal Compact*, che l'espressione in esame viene impropriamente usata da alcuni per definire il pareggio di bilancio.

precedere dalla presentazione di un adeguato *piano di rientro*: derogare a una regola “giusta” è per principio un errore, che può essere temporaneamente (a pena) tollerato solo per *impossibilia*. Il pareggio di bilancio, inoltre, appartiene ad una più grande famiglia di norme tecnicistiche comunemente conosciuta sotto il nome di *austerità*, anch’esso espressione di giustezza (tra i suoi contrari si annoverano lemmi poco rassicuranti come *frivolezza*, *immoralità* e *irresponsabilità*).

Con ciò si spiega per quale motivo, nell’estate 2015, non si sia ritenuto possibile concedere alla Grecia un “allentamento” dell’austerità per far fronte alla catastrofe sociale in corso, peraltro provocata (almeno in parte) dalle stesse misure di austerità a suo tempo concordate tra il *Πρωθυπουργός* Papandreou e la c.d. *Troika*⁵. È convinzione dei “tecnici”, infatti, che l’austerità sia l’unica via possibile per la realizzazione, sia pure nel medio-lungo periodo, di uno Stato efficiente, cioè di uno Stato libero da spese per i servizi pubblici (ormai affidati ai privati), privo di debiti, con entrate assai maggiori delle uscite, banche “solide”, prezzi stabili, PIL alle stelle e *rating* AAA presso *Standard & Poor’s*. *Il va sans dire* che, al verificarsi di tali circostanze, ogni diseguaglianza sociale scomparirà, cancellata dal colpo di spugna d’una *mano invisibile*, e se pure qualcuna dovesse ripresentarsi, mettendo in pericolo il libero mercato, lo Stato potrà intervenire attingendo all’ormai opulento *surplus* di bilancio. Indebitarsi per garantire la tutela dei diritti sociali è dunque un *errore tecnico* – dettato da cieche esigenze elettorali – che rallenta il corso dell’austerità, allontanando inaccettabilmente il raggiungimento del traguardo agognato.

2. Liber(al)ismo europeo e norme ideologiche

Meno comprensibile appare invece quanto avvenuto il 18 novembre 2015 (appena cinque giorni dopo gli attentati parigini), quando il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, durante un incontro con i cittadini a Bruxelles, ha annunciato che, per far fronte alla minaccia terroristica, (non solo la Francia ma) tutti gli Stati membri avrebbero potuto derogare alle regole dell’austerità per coprire le spese necessarie. Per spese necessarie si intendevano – come i fatti dei mesi successivi hanno ampiamente confermato – non solo le spese per rafforzare la sicurezza interna dei Paesi minacciati (unico strumento certo di contrasto al terrorismo) ma anche quelle per sostenere *azioni militari di tipo offensivo* nei confronti di alcuni Paesi arabi (Iraq, Siria e Libia), della cui opportunità è peraltro

⁵ Cfr. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La sfida di Atene all’Europa dell’austerità*, *Federalismi.it* n. 14/2015, § 2.

lecito dubitare⁶. Per quale motivo l'austerità, che non ammette deroghe neppure per garantire la sicurezza sociale, può essere invece derogata per fare la guerra, per di più anche da parte di Paesi che non hanno subito alcun attacco terroristico? Non si tratterebbe, anche in questo caso, di un dannoso errore tecnico che impedirebbe la realizzazione di uno Stato efficiente?

Per fornire una risposta convincente a questa domanda è previamente necessario rilevare due dati di fatto che, tuttavia, i "tecnici" tendono a misconoscere: il primo, che l'austerità non è un neutrale contenitore di norme tecniche cui ogni Stato che miri all'efficienza è tenuto a conformarsi, bensì l'espressione economico-normativa di un vero e proprio «progetto politico»⁷ la cui bontà non può dunque darsi per presupposta sulla base del (peraltro discutibile) principio della *superiorità della tecnica sulla politica*; il secondo, che (di conseguenza) le norme tecnicistiche dell'austerità – a cominciare dal pareggio di bilancio – lungi dall'essere norme tecniche, sono in realtà *norme ideologiche*, in quanto promananti da teorie economiche volte alla realizzazione del summenzionato progetto politico.

Il progetto politico, oggi chiaramente esplicitato dall'articolo 3.3 TUE, è quello della creazione di un'*economia sociale di mercato* su scala europea e si ispira all'ideologia müller-armackiana della *Soziale Marktwirtschaft* (nota anche come *ordoliberalismo*), tesa alla realizzazione di un ordinamento fondato sul libero mercato in cui lo Stato deve intervenire solo per rimuovere le diseguglianze create dal libero mercato stesso e solo quando esse siano di entità tale da mettere a rischio l'esistenza di quest'ultimo⁸.

Se sotto il profilo politico l'economia sociale di mercato si presenta come un'evoluzione del *liberalismo*, dal punto di vista economicistico essa è invece da ascrivere al *liberismo*. La «formola economica del liberismo», d'altronde, «ha comuni il carattere e l'origine con quella politica del liberalismo»⁹.

Come noto, tramite l'uso di un particolare metodo deduttivo basato sull'individuazione di regole astratte ricavate a partire da mere supposizioni, i liberi-

⁶ Senza entrare nel vivo della polemica, e tralasciando qualsivoglia considerazione circa gli eventuali interessi elettorali e/o petroliferi che si celerebbero, secondo alcuni, dietro alla volontà di un intervento militare, deve ricordarsi come l'idea di contrastare il terrorismo tramite una *difesa militare preventiva* volta ad *esportare la democrazia* nei Paesi musulmani abbia mostrato i suoi fallimentari esiti negli anni successivi all'11 settembre 2001. Proprio il caso francese, peraltro, sembrerebbe indicare come l'intervento militare sia un modo formidabile di sollecitare attacchi terroristici (nei mesi precedenti agli attentati del 13 novembre la Francia aveva infatti compiuto, in beata solitudine, alcuni bombardamenti in Siria, distruggendo anche campi di addestramento dell'Isis).

⁷ L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, Einaudi, 2015, § 3.

⁸ Cfr. P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di G. Tesaurò*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, § 2.

⁹ B. CROCE, *Liberismo e liberalismo*, in P. SOLARI (a cura di), *Liberismo e liberalismo*, Milano-Napoli, Riccardo Ricciardi, 1957, 11.

sti – almeno quelli “religiosi”¹⁰ – hanno tentato di ridurre «l’economia politica ad un sistema logico»¹¹ che, una volta tradotto in norme giuridiche, avrebbe garantito il corretto funzionamento del libero mercato, sottraendolo all’irrazionalità delle decisioni politiche. Malgrado le pretese di neutralità scientifica, però, le riflessioni di tali liberisti sfociano in una concezione totalizzante dell’ordinamento che presuppone necessariamente uno Stato di tipo liberale, che si limiti cioè a far rispettare le regole del libero mercato. Si può anzi dire che il liberismo, trasformandosi esso stesso in *ideologia politica*, risolve in sé il liberalismo, privandolo della sua dimensione etica¹². Si tratta di una critica che sembra potersi muovere tanto all’*ordoliberalismo* quanto al *neoliberismo* friedmaniano, che condivide con il primo una comune matrice *antikeynesiana*¹³ e al quale pure sembrano ispirate molte delle misure dell’austerità.

La *Soziale Marktwirtschaft* nasce dal ripudio del razzismo sociale nazista e ha ispirato le politiche statali che hanno portato al c.d. *miracolo economico tedesco* nel dopoguerra. Essa, dunque, trovava la sua ragion d’essere nell’esigenza di ricostruire da zero le fondamenta di uno Stato annientato, senza rinunciare ad un impianto statale liberale ma riconoscendo la necessità di taluni interventi in materia sociale. Il progetto politico dell’austerità, invece, è quello di applicare l’economia sociale di mercato anche a Paesi già formati e strutturati sul diverso modello dello Stato sociale, sorto proprio dall’esigenza di un superamento dello Stato liberale.

In tale contesto, l’espressione «economia sociale di mercato» esprime una vera e propria *truffa concettuale*, poiché è evidente come, nell’ottica dello Stato sociale, la sicurezza sociale non possa essere “di mercato”, dal momento che si colloca, per definizione, al di fuori di questo¹⁴. Essa dissimula, in realtà, la volontà di ricondurre gli attuali Stati sociali ad un modello di *liber(al)ismo* nel quale la regola del *laissez faire, laissez passer* viene (a pena) temperata dalla possibilità di un intervento statale minimo in materia sociale, purché esso av-

¹⁰ Così L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, *ivi*, 125-127, definiva i liberisti che «accolgono la massima del lasciar fare e del lasciar passare quasi fosse un principio universale» e si basano sul presupposto che «l’azione libera dell’individuo, a lui ispirata dall’interesse individuale, coinciderebbe sempre» – salvo «qualche eccezione» della «minima importanza» – «coll’interesse collettivo».

¹¹ U. RABBENO, *L’odierna crisi nella scienza economica*, *Rif. Soc.* n. 2/1894, 853.

¹² L’osservazione è ripresa da B. CROCE, *op. cit.*, 13.

¹³ Sul punto v. l’interessante riflessione di G. CONTI, *Le due “terze vie”*, *Discussion Papers* n. 195/2015, www.ec.unipi.it, § 3.

¹⁴ Non è un caso, d’altronde, che l’espressione *Soziale Marktwirtschaft* nasca con un’intenzione altrettanto “truffaldina”, quella cioè di occultare le «radici nazionalsocialiste dell’ordoliberalismo» con una denominazione che risultasse «appetibile» al popolo. In realtà, però, con «il riferimento alla socialità» si alludeva «a caratteri dell’economia di mercato che non costituiscono un’alterazione del suo nucleo essenziale, bensì un suo rafforzamento» (A. SOMMA, *La Germania e l’economia sociale di mercato*, *Quad. bibl. lib.* n. 1/2014, *Centroinaudi.it*, 15 e 47).

venga con bilancio in avanzo e sia strumentale al corretto funzionamento del libero mercato, ovvero riguardi i cc. dd. *diritti a costo zero*¹⁵.

Ecco allora spiegato per quale motivo l'austerità sia derogabile per fare la guerra e non per la sicurezza sociale: la prima delle due azioni rientra perfettamente nella classica funzione dello Stato liberale di «mantenimento dell'ordine pubblico interno e internazionale»¹⁶, mentre la seconda è la negazione *par excellence* del *l. faire, l. passer*. C'è, però, una seconda risposta possibile, e cioè che si intendano *sfruttare gli stati di crisi* – prima economica, ora terroristica – *prolungandoli ad arte*¹⁷, al fine di accelerare la realizzazione dell'economia sociale di mercato su scala europea seguendo il metodo della “*Shock Doctrine*”¹⁸. Così si spiegherebbe altresì la (altrimenti insensata) imposizione dell'austerità a Paesi a un passo dal tracollo, la quale, producendo un effetto c.d. di *self-defeating austerity*, aggrava ancor di più la loro situazione (com'è accaduto in Grecia).

Sulla base di quanto fin qui accennato, sembra potersi concludere che la definizione di norma tecnica, attribuita alle norme giuridiche promananti dal *liberismo dell'austerità*, si traduca in una forma di *dissimulazione onesta*, espressione coniata dall'Accetto per indicare «un velo composto di tenebre oneste e di rispetti violenti da che non si forma il falso *ma si dà qualche riposo al vero*, per dimostrarlo a tempo»¹⁹. In altri termini, l'espressione “norma tecnica” viene usata per nascondere la *natura ideologica* della regola, in vista dalla futura creazione di una economia sociale di mercato nella quale la norma assumerà davvero la parvenza di *regola tecnica*, in quanto sarà lo stesso ordinamento a qualificarla come *vera*.

Si tratta di una constatazione non irrilevante, se si pensa che una di queste norme è stata inserita nella nostra Costituzione. Nitti e Roux²⁰, criticando «l'abuso di astrazioni e di generalizzazioni» dei liberisti, si chiedevano: «si può dare a teorie simili altro valore che quello di semplici astrazioni?». Noi,

¹⁵ Tale espressione, assai in voga, provoca raccapriccio nel costituzionalista moderno, poiché fondata sul presupposto che i diritti siano prodotti sul mercato. Essa è inoltre inconsistente sul piano nozionistico, in quanto «non vi sono diritti a costo zero; semmai, diritti che costano più di altri» (così A. RUGGERI, “*Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti (2012)*”, Torino, Giappichelli, 2013, § 16 nt. 66), come già aveva osservato, con precipuo riferimento ai diritti sociali, M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano 1964, 802 ss., la cui tesi è stata successivamente ripresa e sviluppata da molti Autori.

¹⁶ N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2006, 40.

¹⁷ Sulla scia del pensiero di Paul Krugman, ad esempio, è stato notato come «le politiche di *austerity* finiscono per accentuare la recessione» (L. VENTURA, *Introduzione*, in G. AZZARITI, S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, 8, nonché ID, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari, Cacucci, 2012, 569 ss.).

¹⁸ Tale espressione si deve a N. KLEIN, *The Shock Doctrine*, New York, Metropolitan Books, 2007.

¹⁹ Cfr. E. GARIN, *Storia della filosofia italiana*, II ed., Torino, Einaudi, 1966, 79.

²⁰ *Op. cit.*, 3.

ora, dobbiamo invece domandarci: *si può fare di teorie simili il fondamento di una revisione costituzionale?*

3. Il caso dell'art. 81 della Costituzione italiana

Numerosi commentatori hanno espresso preoccupazione per i possibili effetti della revisione dell'art. 81 sui *diritti di prestazione* e sull'*assetto istituzionale*²¹.

Quanto all'*assetto istituzionale*, è indubbio che il nuovo articolo 81 comporti un sacrificio della «centralità parlamentare»²² a favore della «supremazia» nel «processo decisionale»²³ di un Governo che, tuttavia, si fa mero esecutore di una politica finanziaria vincolata. Non sembra però potersi condividere la tesi di chi, constatando come la revisione in esame *limiti il potere* discrezionale in materia finanziaria, ritiene questa un'espressione della «funzione di fondo del costituzionalismo»²⁴. A me pare, infatti, che il fine perseguito dal costituzionalismo moderno sia quello di *garantire i diritti* evitando la *concentrazione* e l'*abuso* del potere²⁵, non già quello di imporre una specifica dottrina economica²⁶ che, peraltro, rischia di compromettere proprio la garanzia dei diritti.

Quanto ai *diritti di prestazione*, secondo alcuni le preoccupazioni espresse si risolverebbero in *tanto rumore per nulla: nihil mutatum est!*

Da un lato v'è chi sostiene – richiamando antiche tesi²⁷ o il pensiero di Einaudi – che il pareggio di bilancio fosse già previsto dal vecchio art. 81, e

²¹ Si vedano *ex multis*, anche per ulteriori riferimenti: il recente saggio di L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, *Costituzionalismo.it* n. 3/2015; i contributi raccolti in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2015; il libro di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012; il volume di G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

²² R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012, 35.

²³ P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, *ivi*, § 4.2.

²⁴ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, *ivi*, 102.

²⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, *Costituzionalismo.it* n. 2/2003, § 4, nonché G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

²⁶ Con una *boutade* è stato osservato come «la riforma dell'articolo 81 ha dichiarato l'incostituzionalità di Keynes» (S. RODOTÀ, *Una fase costituente più democratica*, *La Repubblica* 20 giugno 2012).

²⁷ La più citata è quella di G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, *Atti Cam.* 1955, nn. 1603-A e 1603-bis-A. Si veda però anche L. POZZI, *U.C. Art. 81 della Costituzione*, *Riv. dir. fin.* n. 1/1955, 280 ss.

che quello nuovo servirebbe solo a far rispettare una regola troppo spesso ignorata. A queste posizioni può però replicarsi che la giurisprudenza costituzionale non ha mai considerato vigente un obbligo di pareggio (sent. n. 1/1966), che il vecchio disposto si rivolgeva al solo incremento di spesa e non anche al saldo del bilancio²⁸ e che lo stesso Einaudi riteneva che l'art. 81 consentisse di devolvere «l'incremento di entrata» alla copertura di «nuove spese» anche in presenza di «bilancio deficitario»²⁹.

Dall'altro si ritiene che la revisione sia servita solo ad «inviare un messaggio rassicurante all'elettorato di taluni Paesi (Germania *in primis*)»³⁰ ed ai mercati, mentre l'obbligo *de qua* «era già indirettamente costituzionalizzato» tramite diritto UE e *Fiscal Compact*³¹; esso, inoltre, contiene «elementi di flessibilità» ed è comunque soggetto ai cc.dd. *controlimiti*³².

È appena il caso di rilevare, però, come la consolidazione o la riproduzione di una norma “vecchia” in un contesto normativo nuovo comporti pur sempre una novazione dell'ordinamento che, in quanto tale, non può esser priva di effetti giuridici. Tra questi ve n'è uno che lo stesso A., implicitamente, ammette, riferendosi alla *flessibilità* ed ai *controlimiti*. Se, infatti, il “vecchio” art. 81 era stato pensato come limite all'irrazionalità delle spese volute dalla politica, ivi comprese quelle per la sicurezza sociale, ora i ruoli sono invertiti, sicché è la tutela (*minima*) dei diritti sociali che funge da limite all'art. 81.

Un ulteriore effetto è inoltre dato dalla natura schiettamente *neoliberalista* della norma. Il nuovo disposto, infatti, fa prendere una posizione ideologica ad una Costituzione che invece era volutamente *laica* in materia³³. Viene allora da chiedersi: come conciliare questa “presa di posizione” a favore di una dottrina fondata sui postulati dell'*egoismo umano* e dell'*homo oeconomicus* con una Costituzione che riconosce il principio di solidarietà tra i «valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (Corte Cost. sent. n. 75/1992) e che considera la persona non già un ipotetico «automa mosso

²⁸ Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 458 ss.

²⁹ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956.

³⁰ G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 83.

³¹ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., 95 ss. In senso adesivo anche M. CAREDDA, *Una responsabilizzazione sociale per l'Europa*, *DeS* n. 3/2015, nt. 5.

³² G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012*, cit. Parzialmente diversa è la posizione di chi, pur concordando sulla presenza di margini di flessibilità, non nega che la revisione abbia comportato effetti giuridici rilevanti (v. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, *ivi*, 1 ss. e T. F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2015, 15 ss.).

³³ Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, § V.4.

dalla sola molla dell'interesse individuale»³⁴, ma in relazione ad individui reali, di «diverse condizioni personali e sociali», che studiano, lavorano, amano e si ammalano?

I rischi di un «sabotaggio della Costituzione»³⁵, cioè di una diminuzione del valore precettivo dei diritti sociali, sono dunque tutt'altro che immaginari.

Quanto alla *flessibilità*, è d'obbligo un cenno alla nota tesi di Luciani³⁶, il quale rileva come, se pure nel titolo della l. cost. n. 1/2012 sia scritto «introduzione del principio del pareggio di bilancio», nell'art. 81 compaia il diverso lemma «equilibrio», foriero di maggiore elasticità; inoltre il comma 2 prevede espressamente la possibilità del «ricorso all'indebitamento». Senza entrare nel merito di tale tesi, non può negarsi che la constatazione da cui l'A. muove sia vera. Il significato da attribuirsi alla locuzione «equilibrio di bilancio» e i casi in cui è consentito l'indebitamento, però, sono tutt'altro che di facile individuazione.

Non pare utile richiamare, in questa sede, tutte le varie proposte interpretative avanzate prima dell'approvazione della l. n. 243/2012³⁷ a seguito della quale, peraltro, non sembra possa più sostenersi che il nuovo art. 81 si risolva in una mera riaffermazione del «necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico» già previsti dal vecchio disposto (Corte Cost., sent. n. 10/2015). Una tale interpretazione, peraltro, oltre a non garantire il necessario allineamento con il diritto UE e con il *Fiscal Compact*³⁸, si tradurrebbe in una *interpretatio abrogans*, in quanto vanificherebbe gli effetti innovativi della revisione.

La soluzione adottata dal legislatore è, con qualche approssimazione, quella per cui l'equilibrio si considera conseguito se il *bilancio strutturale* è in pareggio rispetto al MTO, essendo invece tollerato un *deficit congiunturale* dovuto a fasi avverse del ciclo economico a condizione che esso venga «riequilibrato» nelle fasi favorevoli³⁹. Tale impostazione è d'altronde coerente con il comma 2 dell'art. 81 Cost., il quale fa riferimento alle spese dovute al «ciclo economico» avverso e ad «eventi eccezionali», cioè pro-

³⁴ U. RABBENO, *op. cit.*, 861.

³⁵ L'espressione è mutuata da P. CALAMANDREI, *Costituzione e leggi di Antigone*, Scandicci, La Nuova Italia, 1996, 89.

³⁶ *Op. cit.*, *passim*.

³⁷ Per una ricostruzione v. il recente lavoro di G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma cost.*, Torino, Giappichelli, 2015, § IV.

³⁸ Come nota G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 229, infatti, la «nozione di equilibrio» ex art. 81 Cost. non può essere definita «in modo meno rigoroso di quanto previsto nelle ... norme di diritto dell'Unione e nello stesso *Fiscal compact*».

³⁹ Per una ricostruzione più approfondita v. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio*, *Dir. Pubbl.* n. 1/2014, § 2, nonché G. LO CONTE, *op. cit.*

prio quelle spese che, essendo *una tantum* e dovute ad avvenimenti il cui verificarsi sfugge al controllo dello Stato, non rientrano nel bilancio strutturale⁴⁰. In quest'ultimo, invece, *rientrano le spese per la sicurezza sociale, che dunque non potrebbero essere sostenute col ricorso all'indebitamento* (salvo il caso tutto peculiare *ex art. 11 l. n. 243/2012*).

Dal complesso delle norme esaminate, inoltre, emerge come «il contenuto in concreto degli obblighi e dei vincoli normativi imposti» dall'art. 81 sia, «nel dettaglio, definito ad opera delle istituzioni europee»⁴¹, ciò che contribuisce a rendere assai incerto il *quantum di flessibilità* delle nuove regole sul bilancio. Appare però difficile negare che il nuovo articolo 81 comporterà – come peraltro ha già comportato – un sacrificio della giustizia sociale. Quale sarà l'entità di questo sacrificio, dipenderà anche dalla volontà delle istituzioni nazionali ed europee, a cominciare dal Governo. Ritorniamo così al tema principale del Seminario: il Governo tra tecnica e politica.

4. Il Governo tra tecnica e politica: uno spunto di riflessione

Com'è stato osservato, in Italia la stagione dei *governi tecnici* sembra essere (per il momento) tramontata: «un nuovo ceto dirigente ha preso il potere e ha rivendicato il primato della politica»⁴². Non altrettanto può dirsi delle *norme "tecniche"*. Al netto di un'epica narrazione composta di «pugni sbattuti» su questo o quel tavolo e d'invettive contro l'austerità e per la democrazia, infatti, il «nuovo ceto dirigente» sembra più fedele alle norme tecnicistiche ed alle politiche liberiste di quanto non voglia dare a vedere.

Esulerebbe dall'oggetto di questo commento un approfondimento su tale punto, anche perché molto è stato detto nelle già richiamate Relazioni di Sciortino e Cuniberti. Volendo restare in tema, mi limiterò allora ad osservare che con il d.d.l. cost. n. C. 2613-D (c.d. « *riforma Renzi-Boschi*») non solo si continua a perseguire l'accentramento del potere nelle mani del Governo⁴³, ma non si propone alcun «aggiustamento» dell'art. 81. Addirit-

⁴⁰ Il comma 2, peraltro, non si limita ad esplicitare il significato del comma 1, ma pone alla regola dell'equilibrio un limite – quello dall'autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta – che altrimenti non avrebbe. Esso, dunque, è foriero di *minore*, e non già di maggiore, flessibilità, poiché potrebbe rivelarsi «ostativo ad interventi effettivamente necessari» (O. ROSELLI, *Rel. intr.*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2013, 11).

⁴¹ F. BILANCIA, *op. cit.*, 59.

⁴² G. AZZARITI, *Vento di cambiamento*, *Costituzionalismo.it* n. 3/2015, 2.

⁴³ Cfr. G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, *Riv. AIC* n. 3/2015, § 1.

tura si promuove l'aggiunta, all'art. 116, di un nuovo riferimento all'equilibrio di bilancio (regionale) quale condizione necessaria per l'ottenimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», quasi come se queste ultime fossero una misura premiale data per l'affezione al liberismo da parte dei governi regionali.

Roberto Bin intitolava un articolo di qualche anno fa «ma sono questi i tecnici del governo tecnico?»⁴⁴. Oggi, invece, verrebbe quasi da domandarsi: *ma sono questi i politici del governo politico?*

⁴⁴ Il saggio è apparso in *Quad. Cost. Rass.* n. 11/2012.

La realizzazione del presente Volume si è avvalsa della collaborazione
della Banca Popolare di Sondrio
e di un contributo dell'Università degli Studi dell'Insubria
per il Convegno del Gruppo di Pisa del 20 novembre 2015

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2016 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-981-7