

SUGLI EFFETTI DI UNA IPOTIZZATA RIMOZIONE DELLE “CLAUSOLE EUROPEE” DALLA COSTITUZIONE

LUCA BARTOLUCCI*

Sommario

1. Premessa: la proposta di legge costituzionale per la rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione italiana. – 2. Le conseguenze dell’eventuale rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione. – 2.1. L’eliminazione dei vincoli ai legislatori di cui all’art. 117, primo comma, Cost. – 2.2. Obblighi internazionali e Fiscal Compact – 2.3. L’art. 97, primo comma, Cost. e la legge “rinforzata” n. 243 del 2012 – 3. Qualche riflessione conclusiva.

Suggerimento di citazione

L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze politiche della LUISS Guido Carli.

Contatto: lbartolucci@luiss.it

1. Premessa: la proposta di legge costituzionale per la rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione italiana

Presso la Camera dei deputati è iniziato l’11 ottobre 2018 l’esame dell’AC 298: proposta di legge costituzionale che si compone di quattro articoli, i primi tre volti ad apportare modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, mentre il quarto contiene una disposizione transitoria. L’obiettivo della proposta è quello di rimuovere i riferimenti espliciti all’Unione europea (e all’ordinamento internazionale) dalla Costituzione¹.

Dunque, ai sensi della proposta di legge costituzionale: le pubbliche amministrazioni sarebbero tenute ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico non più in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea (art. 97 Cost.); la potestà legislativa sarebbe esercitata dallo Stato e dalle regioni senza avere come vincoli espliciti quelli derivanti dall’ordinamento internazionale e dell’Unione europea (art. 117 Cost.); l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa, subordinata alla necessità di garantire l’equilibrio dei rispettivi bilanci, per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sarebbe mantenuta senza che tali enti debbano concorrere ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea (art. 119 Cost.).

Nella Costituzione italiana, infatti, oltre alla “clausola europea” fondativa – l’art. 11 Cost. – che ha permesso la partecipazione dell’Italia alla CEE prima e alla UE poi², sono state aggiunte nel tempo altre “clausole europee”³ e, in particolare, quelle presenti negli artt. 97, 117 e 119 Cost. Spesso, infatti – anche indirettamente – le norme dell’Unione europea hanno richiesto l’adattamento

¹ La proposta di legge costituzionale è stata presentata il 23 marzo 2018 presso la Camera dei deputati dall’on. Giorgia Meloni e si inserisce in un progetto più ampio del partito Fratelli d’Italia, dal titolo “Non passi lo straniero”.

² Sull’art. 11 Cost. in Assemblea Costituente cfr. L. GIANNITI, *I Costituenti e l’Europa*, in *Federalismi.it*, 1° agosto 2018. Sulla clausola di cui all’art. 11 Cost., cfr., tra i tanti, G.L. Tosato, *L’articolo 11 della Costituzione e il diritto dell’Unione europea*, in *L’articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell’Italia*, a cura di N. RONZITTI, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 69 s.; M. CARTABIA e L. CHIEFFI, *Commento all’art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006, I, p. 263 s. Recentemente, peraltro, il dibattito sull’art. 11 e sulle clausole europee ha ripreso vigore: cfr. F. FABBRINI e O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy: European Integration as the Fulfillment of the Constitution*, EUI Working Paper LAW, 06, 2017; N. LUPO e G. PICCIRILLI, *Conclusion: “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di N. LUPO e G. PICCIRILLI, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 317 s.; R. MASTROIANNI, *L’art. 11 Cost. preso sul serio*, in *DPCE*, n. 3, 2018, p. 5 s.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2018; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, n. 3, 2018, pp. 40 s., spec. pp. 44-45.

³ M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2005.

delle Costituzioni nazionali, in negativo o in positivo⁴. Ciò non deve sorprendere, in quanto l'integrazione europea si basa su una duplice auto-limitazione: dei Trattati europei, che fanno riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6, par. 3, TUE) e alle identità costituzionali di ciascuno Stato membro (art. 4, par. 2, TUE); e delle Costituzioni nazionali, proprio attraverso le "clausole europee", con le quali si limita la sovranità statale a favore dell'Unione europea. Quindi, la Costituzione europea è di natura, come è stato detto, "composita"⁵: frutto, cioè, di "un'autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico a vantaggio dell'altro, con un riconoscimento reciproco che avviene mediante clausole-valvola contenute nei trattati istitutivi e in ciascuna carta costituzionale, la cui ampiezza è rimessa alla interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici"⁶.

Pertanto, quello della proposta di legge costituzionale in commento rappresenta – forse – il primo caso espresso di sovranismo giuridico: cioè la traduzione, in ambito giuridico-costituzionale, dell'ideologia sovranista che sta caratterizzando alcuni partiti politici italiani. È evidente peraltro come, anche laddove venisse approvata tale proposta di legge costituzionale, i principi di equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato e di garanzia della sostenibilità del debito pubblico a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, introdotti dalla legge cost. n. 1 del 2012, non verrebbero meno (come evidenziato anche dalla relazione illustrativa della stessa proposta). Quest'ultima si limita, infatti, ad escludere che il rispetto di tali principi debba essere effettuato nel rispetto dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'Unione europea. Inoltre, resterebbero in ogni caso in vigore i vincoli derivanti dagli obblighi assunti in sede internazionale e di Unione europea.

È necessario pertanto chiedersi quale sarebbero gli effetti dell'approvazione di tale proposta⁷.

⁴ M. DECARO, N. LUPO e G. RIVISECCHI, *Introduzione. La "manutenzione" della giustizia costituzionale italiana: un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di M. DECARO, N. LUPO e G. RIVISECCHI, Torino, Giappichelli, 2012, p. XIX.

⁵ Cfr. L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007.

⁶ Così N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 2.

⁷ Nell'intento originario la proposta dovrebbe tutelare l'interesse nazionale laddove esso venga messo in discussione da una norma europea, disciplinando una specifica clausola di salvaguardia, facendo recuperare allo Stato la sua sovranità in alcune circostanze. Nel corso della discussione in Commissione Affari Costituzionali presso la Camera dei deputati l'on. Prisco, nel richiamare talune sentenze della Corte costituzionale (che hanno già posto il tema dei "controlimiti" opponibili dall'ordinamento nazionale nei confronti di quello internazionale), ha evidenziato l'opportunità di una simile clausola di salvaguardia, laddove un'applicazione della norma europea impedisca di realizzare interventi importanti a favore delle popolazioni soprattutto nelle occasioni in cui essi appaiono essenziali, come nel caso delle calamità naturali. Ricorda, al riguardo, il caso della restituzione delle somme che

2. Le conseguenze dell'eventuale rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione

Sebbene il primato del diritto europeo sia garantito dall'art. 11 Cost. e dall'interpretazione evolutiva⁸ dello stesso operata dalla Corte costituzionale, tuttavia le revisioni costituzionali con le quali si sono introdotte le altre e più recenti clausole europee nella Costituzione hanno avuto alcune conseguenze autonome.

Per quanto riguarda i vincoli europei alle scelte di bilancio, in particolare, bisogna rilevare come questi sono assai meno rigidi di quanto comunemente si pensi e – soprattutto – sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da ampia discrezionalità politica⁹. Invece, solo la scelta della revisione costituzionale ha aperto – nel 2012 – le porte al sindacato di costituzionalità e alla possibilità di una declaratoria di illegittimità, con conseguente annullamento degli atti legislativi interni¹⁰.

Lo stesso riferimento ai vincoli comunitari nel primo comma dell'art. 117 Cost. ha avuto conseguenze ulteriori che sono andate oltre la semplice riaffermazione del primato del diritto europeo. Così come conseguenze autonome si sono avute per il limite degli obblighi internazionali ai legislatori.

In generale, pertanto, l'eliminazione delle clausole europee dalla Costituzione non avrebbe un significato solo simbolico: al contrario, produrrebbe conseguenze giuridiche rilevanti nell'ordinamento nazionale, andando a incidere non solo sul sistema delle fonti ma anche sul rapporto tra gli organi costituzionali.

In particolare, si tenterà ora di ricostruire – almeno per cenni – le conseguenze della rimozione dalla Costituzione dei vincoli ai legislatori (statale e regionale) di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. e del riferimento europeo alla sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 97 Cost.: rimozione di vincoli che va letta insieme all'eventuale rimozione dei riferimenti europei anche dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012. Infatti, tali rinvii mobili al diritto UE nella legge rinforzata sono collegati sia agli obblighi internazionali di cui all'art. 117,

erano state riconosciute a titolo di agevolazione alle vittime del terremoto dell'Aquila, richiesta sulla base di un'applicazione rigida delle norme europee. Ritiene, in ogni caso, che tale clausola di salvaguardia vada applicata ogniqualvolta entri in gioco la tutela dell'interesse nazionale, anche in campo economico, laddove si tratti, ad esempio, di tutelare i prodotti italiani, come nel settore agroalimentare. Viene anche richiamato il caso, più recente, legato alla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2018, che dimostra, a suo avviso, come i limiti imposti dall'ordinamento europeo possano costituire un ostacolo alla realizzazione di politiche a favore dei cittadini.

⁸ S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nelle prospettive del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 116.

⁹ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo III, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1695-1696.

¹⁰ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1697.

primo comma, Cost. (posto che alcuni trattati con cui si è riformata la *governance* economica europea hanno natura internazionale) sia all'art. 97 Cost., così come modificato nel 2012.

2.1. L'eliminazione dei vincoli ai legislatori di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

La legge cost. n. 3 del 2001, con la quale – com'è noto – si era riscritto il Titolo V della Costituzione, aveva inserito nell'art. 117, primo comma, Cost. alcuni vincoli ai quali avrebbero dovuto sottostare sia il legislatore statale sia quelli regionali: non solo la Costituzione, ma anche gli obblighi internazionali e i vincoli derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Nello svilupparsi della giurisprudenza costituzionale sul punto, peraltro, sono emerse significative differenze tra il vincolo riguardante gli obblighi internazionali e quello derivante da quelli comunitari.

La differenza tra i due tipi di vincoli, infatti, non può basarsi sul solo art. 117, primo comma, Cost., ma è necessario prendere in considerazione l'art. 11 Cost. e la diversa natura dell'ordinamento europeo rispetto agli obblighi internazionali. Il primato del diritto comunitario, infatti, è ancora basato sull'art. 11 Cost., che è stato utilizzato come ancoraggio costituzionale dalla Corte nel suo “cammino comunitario”¹¹. L'impatto nell'ordinamento di un trattato internazionale non può paragonarsi alla penetrazione dell'ordinamento comunitario nel diritto interno, che ha visto una vera e propria cessione di sovranità statale agli organi comunitari. È proprio attraverso la rielaborazione in via interpretativa della clausola di cui all'art. 11 Cost. che la giurisprudenza della Corte è giunta a costruire il c.d. “effetto diretto” di alcune norme comunitarie e a riconoscere il conseguente potere del giudice di disapplicare la norma interna contrastante (Corte cost., sent. 5 giugno 1984, n. 170).

Con la sentenza n. 227 del 2010 la Corte ha chiarito che l'art. 117, primo comma, Cost. ha confermato espressamente l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Per quanto riguarda i vincoli europei, in particolare, ad un primo sguardo potrebbe ritenersi che poco o nulla cambierebbe, posto che il primato del diritto europeo è comunque stabilmente ancorato all'art. 11 Cost.

Tuttavia, la riforma del Titolo V – e in particolare dell'art. 117, primo comma, Cost. – ha avuto delle conseguenze ulteriori e difficilmente ascrivibili all'art. 11 Cost. Infatti, il nuovo art. 117, primo comma, Cost. ha comportato delle novità anche in relazione ai ricorsi in via diretta alla Corte costituzionale

¹¹ Espressione utilizzata in P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2406 s.

da parte delle Regioni avverso leggi statali, che difficilmente potrebbero essere giustificate dalla sola clausola operante all’art. 11 Cost.¹²

Dunque, l’eliminazione del vincolo europeo all’art. 117, primo comma, Cost., avrebbe almeno la conseguenza di una minore possibilità per le Regioni di impugnare in via principale leggi dello Stato¹³.

Diverso è il discorso per quanto riguarda gli obblighi internazionali. Qui la novella del 2001 ha avuto un effetto dirompente. La portata innovativa dei “vincoli derivanti dagli obblighi internazionali” richiamati dal primo comma dell’articolo 117, risulta dall’orientamento della Corte costituzionale a partire dalle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007. Tale giurisprudenza ha infatti chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Questo è apparso il profilo radicalmente innovatore, posto che gli obblighi internazionali derivanti dal diritto pattizio nel sistema precedente alla modifica dell’art. 117 non godevano di alcuna garanzia costituzionale.

Prima della legge costituzionale del 2001 la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte della Corte costituzionale soltanto entro i limiti posti dagli artt. 7, 10 e 11 Cost. L’inesistenza di una garanzia costituzionale per i trattati internazionali si ricavava dall’art. 10, primo comma, Cost., che si riferisce al solo diritto consuetudinario. L’introduzione di tale garanzia rappresenterebbe pertanto “la vera novità dell’art. 117, primo comma”¹⁴.

Fin qui, il percorso è noto. È necessario tuttavia chiedersi cosa cambierebbe qualora fossero eliminati dall’art. 117, primo comma, Cost. i richiami agli obblighi internazionali.

Una prima conseguenza sembra di facile individuazione: per quanto riguarda i Trattati internazionali si tornerebbe alla situazione pre-2001, nella

¹² D. PARIS, *Il parametro negletto. Diritto dell’Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹³ Conseguenza in linea col programma nazionalista di Fratelli d’Italia, ma probabilmente confligente con quello della Lega Nord, sempre che ancora prevalga – ed è lecito nutrire dubbi – l’anima regionalista rispetto quella sovranista.

¹⁴ F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 340. Come aveva chiarito la Corte, infatti, “l’adattamento alle norme internazionali pattizie avviene per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell’ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria. Ne consegue che i trattati internazionali vengono ad assumere nell’ordinamento la medesima posizione dell’atto che ha dato loro esecuzione. Quando l’esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria essi acquistano pertanto la forza e il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva” (Corte cost., 6 giugno 1989, n. 323). Tale impostazione è risultata radicalmente mutata per effetto dell’entrata in vigore del nuovo testo del primo comma dell’art. 117 Cost.

quale in caso di contrasto tra la legge di esecuzione di un trattato e una legge successiva prevarrebbe quest'ultima.

Vi sarebbe, tuttavia e almeno ad un primo sguardo, un'altra conseguenza, riguardante il valore all'interno del sistema delle fonti di altri trattati collegati all'Unione europea. Infatti, l'art. 117, primo comma, Cost., senza più il riferimento agli obblighi internazionali, priverebbe di efficacia sovraordinata alla legge anche alcuni trattati internazionali adottati dagli Stati e dalle istituzioni europee nell'ambito della riforma della *governance* economica, nel corso della quale sono stati utilizzati anche strumenti intergovernativi, che difficilmente possono ricondursi alle categorie "classiche" del diritto europeo: si pensi, per tutti, al c.d. "*Fiscal compact*".

2.2. Obblighi internazionali e *Fiscal Compact*

Nel corso della riforma della *governance* economica europea sono state adottate una serie di misure per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'area euro¹⁵: questo è stato fatto attraverso l'adozione di una serie di atti, di natura giuridica estremamente eterogenea¹⁶.

L'uso del metodo intergovernativo¹⁷ ha fatto sì che molte innovazioni sono state introdotte attraverso accordi di natura internazionalistica. Lo stesso *Fiscal Compact* è un accordo di diritto internazionale¹⁸ che prevede, all'art. 3, par. 1, una serie di regole che gli Stati contraenti devono rispettare e all'art. 3, par. 2, che la regola sul pareggio di bilancio debba produrre effetti nel diritto nazionale al più tardi entro un anno dopo l'entrata in vigore del Trattato tramite

¹⁵ Sulla riforma della *governance* economica europea la letteratura è vasta: cfr., almeno, F. Donati, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., p. 383 s.; E. C. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013, p. 68 s.; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, OUP, 2016.

¹⁶ Infatti, gli strumenti normativi utilizzati passano da misure che fanno parte a tutti gli effetti del diritto dell'Unione europea (*Six-pack*, *Two-pack*), ad altre che sono strumenti di diritto internazionale (come il *Fiscal Compact* e il Trattato ESM), fino ad altre ancora che sono interdipendenti (per esempio, in parte, lo stesso *Six-pack* e il *Fiscal Compact*).

¹⁷ In particolare, sul ruolo trainante del consiglio europeo e sul ridimensionamento del metodo comunitario a favore di quello intergovernativo, v. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits. Assessing the European Union's Answer to Euro Crisis*, in LUISS Guido Carli, SOG-WP1/2013.

¹⁸ Sottoscritto da 25 Paesi europei facenti parte dell'Unione (tutti ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca) ed entrato in vigore a gennaio 2013, essendo stato ratificato da almeno 12 Paesi.

“disposizioni di natura permanente preferibilmente costituzionale o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo il processo nazionale di bilancio”¹⁹.

Posto che il *Fiscal compact* è un trattato internazionale, si può probabilmente ritenere che qualora la legge “rinforzata” prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost. non rispetti lo stesso *Fiscal compact*, possa essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. come novellato dalla l. cost. n. 3 del 2001, laddove prevede che il legislatore debba rispettare anche gli obblighi internazionali. Il *Fiscal compact*, in questo senso, sembra poter fungere da “norma interposta” tra la Costituzione e la legge “rinforzata”. Dunque, sembra potersi affermare che la legge sia “doppiamente rinforzata” perché deve rispettare da una parte l’art. 81 Cost., dall’altra il *Fiscal compact*, poiché se viola questo viola indirettamente anche l’art. 117, primo comma, Cost.

Questo significa che, tornando alla proposta di legge costituzionale in commento, qualora venisse eliminato dall’art. 117, primo comma, Cost., il limite degli obblighi internazionali, lo stesso *Fiscal compact* perderebbe uno dei suoi “rinforzi” costituzionali.

Queste, a grandi linee, le conseguenze che ci sarebbero sul sistema delle fonti se venisse approvata la proposta di legge costituzionale. Tuttavia, altre conseguenze ci sarebbero su altre disposizioni costituzionali che, perdendo il loro “aggancio” europeo, potrebbero essere interpretate in modo più libero: a cascata, questo produrrebbe conseguenze sul rapporto tra diversi organi costituzionali. Infatti, in tutti gli ambiti legati all’obbligo di osservanza “europea”, verrebbe a mancare il “blocco di costituzionalità euro-nazionale”²⁰.

2.3. L’art. 97, primo comma, Cost. e la legge “rinforzata” n. 243 del 2012

La proposta di legge costituzionale in commento contiene anche una disposizione transitoria in base alla quale “le disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono adeguate alle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3 della presente legge costituzionale, con apposita legge da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale”.

Per quanto riguarda la legge rinforzata n. 243 del 2012 è da ricordare come la stessa si rese necessaria poiché la sola riforma costituzionale non era suffi-

¹⁹ L’obbligo del pareggio di bilancio era già operante nel diritto dell’Unione, con valore dunque già prioritario sul diritto interno, in virtù del primato del diritto europeo. La stessa adozione della regola del pareggio di bilancio nel diritto interno, a livello costituzionale o “quasi”, già figurava fra gli impegni (non vincolanti) del Patto *Euro Plus* del marzo 2011.

²⁰ A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, cit., pp. 44-45.

ciente a raggiungere gli effetti desiderati: si era così intervenuti con una tempestiva attuazione della stessa per adeguare il “processo nazionale di bilancio” alle nuove disposizioni costituzionali. La riforma del 2012 era stata soltanto la prima tappa di un percorso più articolato e che è proseguito dapprima con l’approvazione di una legge rinforzata di attuazione (la legge n. 243 del 2012), poi con una modifica della stessa (legge n. 164 del 2016) e, infine, con un intervento sulla legge di contabilità generale (legge n. 163 del 2016), ma ancora senza un aggiornamento dei regolamenti parlamentari. In particolare, il sesto comma dell’art. 81 Cost., così come novellato dalla l. cost. n. 1 del 2012 – nonché l’articolo 5 della medesima legge costituzionale – prevede l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera²¹.

La legge n. 243 del 2012 (che è stata definita non solo “rinforzata”, ma anche “organica”²²) ha una peculiarità nel fatto che contiene una serie di rinvii mobili al diritto europeo. Questo fa sì che non solo non si rende necessaria una modifica costituzionale laddove dovessero cambiare le regole di bilancio europee, ma che non è necessario neppure intervenire sulla stessa legge rinforzata. Si rende possibile, cioè, riconoscere carattere vincolante a successive scelte dell’Unione europea o dell’Unione economica e monetaria senza ogni volta intervenire sul testo della Costituzione²³.

La legge “rinforzata”, all’art. 3, comma 1, nel dare attuazione al nuovo primo comma dell’art. 97 Cost., ribadisce l’obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l’equilibrio dei bilanci, specificando, al comma 2, che tale equilibrio corrisponde all’obiettivo di medio termine, ossia – in base alla definizione contenuta nell’articolo 2, comma 1, lettera e) della legge n. 243 del 2012 – al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea²⁴.

²¹ Si prevede, in particolare, che “il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

²² N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 108-109. Concordano con tale lettura G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1-2, 2013, p. 458 e M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, p. 6.

²³ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 109.

²⁴ Nel dare attuazione al nuovo primo comma dell’art. 97 Cost., la legge n. 243 del 2012 ribadisce altresì l’obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea. A tale fine, si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano obiettivi relativi al rapporto debito pubblico/PIL coerenti con quanto disposto dall’ordinamento dell’Unione europea, che prevede, com’è

È evidente, pertanto, come questa parte della legge rinforzata cesserebbe di avere un aggancio costituzionale, laddove si eliminasse la clausola europea dall’art. 97 Cost. Lo stesso non può dirsi, evidentemente, per quanto riguarda gli altri contenuti della legge rinforzata, che continuerebbero ad avere un proprio aggancio costituzionale nell’art. 81 Cost.

La proposta legge costituzionale in commento contiene anche una disposizione transitoria in base alla quale adeguare le disposizioni della legge n. 243 del 2012. Con l’eliminazione dei rinvii mobili al diritto europeo anche dalla legge rinforzata, in sostanza, si “disancora” il principio dell’equilibrio di bilancio dalla normativa europea e si “svuotano” dell’interpretazione europea, altre disposizioni: ad esempio, la nozione di ciclo economico, potrebbe essere interpretata in modo diverso dalle istituzioni nazionali, non avendo più il suo “aggancio” europeo.

Inoltre, come accennato poc’anzi, questo produrrebbe conseguenze anche sul rapporto tra organi costituzionali.

Per quanto riguarda l’interpretazione di alcune nozioni, si pensi a quanto accaduto con la Relazione presentata al Parlamento ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge “rinforzata” n. 243 del 2012 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze contestualmente alla Nota di Aggiornamento al DEF 2018²⁵.

L’art. 81, secondo comma, Cost. ammette infatti la possibilità di finanziarie spese in debito *una tantum* in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta oppure per considerare gli effetti del ciclo economico. In base a quest’ultima disposizione il Governo – “sentita” la Commissione europea – deve presentare alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l’obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali (art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012). La stessa procedura – in base all’art. 6, comma 6, della l. 243 del 2012 – trova applicazione se il Governo intende ricorrere all’indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari.

Già in molte occasioni erano state approvate risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui si erano stati approvati il DEF e la NADEF)

noto, il valore limite di riferimento del 60 per cento del debito in rapporto al PIL. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli obiettivi si deve tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell’eccedenza rispetto a tale valore.

²⁵ Sulla quale sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 16 ottobre 2018.

su Relazioni, *ex art.* 6, comma 5, legge n. 243 del 2012, con cui il Governo aveva formulato la richiesta di ricorso all'indebitamento²⁶. Tuttavia, queste precedenti autorizzazioni per il ricorso all'indebitamento si fondavano su una delle due circostanze previste dall'art. 81, secondo comma, Cost.: il ciclo economico o gli eventi eccezionali. In questa circostanza, invece, la nuova prospettiva contenuta nella NADEF 2018 rispetto al percorso di indebitamento è, secondo il governo italiano, giustificata da fattori che difficilmente possono ricondursi a quelle due categorie²⁷.

Dunque, posto che non sembra che i fattori usati dal governo in questa circostanza possano essere considerati eventi eccezionali, che avrebbero giustificato il ricorso all'indebitamento, il governo fonda la sua richiesta sull'andamento del ciclo economico: tuttavia, pare che il governo fornisca una interpretazione eccessivamente ampia della categoria.

Nello stesso *Fiscal compact* si stabilisce che le parti contraenti possono deviare dall'obiettivo di medio termine solo in circostanze eccezionali. La definizione delle circostanze eccezionali è contenuta in un paragrafo finale dell'art. 3: sono quelle riferibili a eventi inconsueti, non soggetti al controllo della parte contraente interessata, che hanno rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure riferibili a periodi di grave recessione economica, come definita nel patto di stabilità e crescita rivisto, a condizione che la temporanea deviazione della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

L'art. 6, comma 2, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che gli eventi eccezionali devono essere individuati in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

²⁶ Per stare alle sole richieste di ricorso all'indebitamento presentate in occasione della NADEF, in particolare, questo era avvenuto: in occasione dell'approvazione della NADEF del 2014; in occasione della NADEF del 2015; in occasione della NADEF 2016 il Governo ha richiesto un aggiornamento del piano di rientro già autorizzato in occasione del DEF 2016; infine, in occasione della Relazione al Parlamento presentata il 23 settembre 2017, insieme alla NADEF 2017 (questa volta, tuttavia, redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243) e che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine già autorizzato con le risoluzioni approvative del DEF 2017.

²⁷ In particolare, il governo ha menzionato come fattori: l'incompleto recupero dei livelli di reddito *pro capite* rispetto ai valori pre-crisi; i persistenti squilibri territoriali (divario Nord-Sud); la revisione al ribasso della crescita effettiva nel primo semestre del 2018 a causa di contenuti incrementi dei consumi aggregati e del commercio internazionale; il deterioramento delle prospettive macroeconomiche internazionali legate all'emergere di politiche commerciali ed industriali di stampo protezionistico; il deprezzamento del tasso di cambio dei *competitors* internazionali che comporta un'erosione della competitività delle merci europee e nazionali; le previsioni al rialzo del prezzo dell'energia e, in particolare, del petrolio.

Se si eliminano dunque sia i vincoli europei sia il riferimento agli obblighi internazionali sia i rinvii mobili della legge “rinforzata”, ecco come l’interpretazione delle circostanze che rendono possibile il maggiore indebitamento torna sostanzialmente libera e a disposizione esclusiva della maggioranza assoluta del Parlamento, che invece, stanti i vincoli ora presenti, deve interpretare gli eventi eccezionali e il ciclo economico in linea con i vincoli europei e quelli internazionali, pena l’incostituzionalità della richiesta di indebitamento *ex art.* 81, secondo comma, Cost. Dunque, diverrebbe possibile individuare le circostanze eccezionali che rendono possibile il ricorso all’indebitamento *ex art.* 81, secondo comma, Cost., “a piacimento” e senza tener conto di quanto previsto dalla normativa europea. Pertanto, l’eliminazione dei vincoli di cui all’art. 117, primo comma, Cost. e 97, primo comma, Cost., potrebbe essere sufficiente per interpretare in modo diverso le circostanze eccezionali che permettono il ricorso ad un maggiore indebitamento.

Questo non produrrebbe conseguenze, evidentemente, nei “negoziati” con le istituzioni europee, che continuerebbero a interpretare il ciclo economico in base a quanto stabilito dal diritto dell’Unione europea e dal *Fiscal compact*. Tuttavia, in tutti gli ambiti legati all’obbligo di osservanza ‘europea’ verrebbe a mancare il “blocco di costituzionalità euro-nazionale”²⁸. Gli organi di controllo, pertanto, avrebbero una freccia in meno al loro arco per far rispettare l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico che, ove venisse approvata la proposta di legge costituzionale in commento, potrebbero essere interpretati solo alla luce della normativa nazionale. Infatti, sebbene si sia creato il calendario comune di bilancio e possano essere intraprese procedure di infrazione contro lo Stato che non rispetta i parametri della *governance* economica, tuttavia sulle scelte in materia di bilancio l’ultima parola spetta ancora agli Stati.

Ancora, con l’eliminazione dei riferimenti europei dalla Costituzione, lo stesso Presidente della Repubblica non potrebbe richiamare il collegamento con l’UE, come ha fatto, ad esempio, il giorno dell’autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019.

Nel giorno dell’autorizzazione, ai sensi dell’articolo 87, quarto comma, Cost. alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019 (1° novembre 2018), il Capo dello Stato ha inviato al Presidente del Consiglio una lettera, dapprima rimasta riservata e poi resa pubblica proprio dall’Ufficio Stampa del Quirinale. In tale missiva il Presidente Mattarella si rivolge al governo “augurandosi” che lo stesso intenda sviluppare, anche nel corso dell’esame parlamentare, il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni

²⁸ A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, cit., pp. 44-45.

europee, sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, delle osservazioni e delle richieste avanzate dalla Commissione europea, “nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria”.

Si tratta dello stesso “blocco di costituzionalità euro-nazionale che è precisamente quello fatto valere dal Presidente della Repubblica nelle concitate fasi di formazione dell'attuale governo”²⁹ e in particolare nel c.d. ‘caso Savona’³⁰, nel quale è stato chiaro il collegamento tra valori costituzionali (sostenibilità del debito pubblico e tutela del risparmio), fiducia dei mercati e permanenza nell'euro.

Anche in questo caso, al di là del potere affidato al Capo dello Stato dalla Costituzione italiana, bisogna porsi nel più ampio contesto della Costituzione ‘composita’ europea: in particolare, in forza della ‘clausola europea’ di cui all'art. 11 Cost. (oltre alle altre clausole europee) la Costituzione italiana deve intendersi integrata dai trattati dell'Unione europea e dalle norme da questi derivate. In questo contesto, i comportamenti del Presidente della Repubblica “risulterebbero pienamente ispirati ai principi della Costituzione ‘composita’ oggi vigente in Italia”³¹.

3. Qualche riflessione conclusiva

Lungi pertanto dall'aver sole conseguenze simboliche, ecco come la rimozione delle clausole europee produrrebbe effetti assai concreti sia sul sistema delle fonti sia nel rapporto tra organi costituzionali, disancorando l'interpretazione di alcuni principi costituzionali dalla normativa europea.

²⁹ A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, cit., p. 45.

³⁰ Sul c.d. “caso-Savona”, cfr., almeno, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 17 settembre 2018, spec. pp. 28 s.; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 9 luglio 2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 1° giugno 2018; E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2018, p. 671 s.; V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2018, p. 674 s. Da ultimo si v. anche il *Forum* nel n. 3 del 2018 della Rivista del Gruppo di Pisa dal titolo *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, con introduzione di P. CARNEVALE e interventi di M. CARDUCCI, M. D'AMICO, A. D'ANDREA, A. RUGGERI, A. SPADARO e S. STAIANO.

³¹ N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, spec. p. 102.

In ultima analisi, le maggiori conseguenze sarebbero su quattro versanti. In primo luogo, sui ricorsi in via diretta alla Corte costituzionale da parte delle Regioni avverso leggi statali, che difficilmente potrebbero essere giustificate dalla sola clausola operante all'art. 11 Cost. In secondo luogo, dalla rimozione dalla Costituzione del rispetto degli obblighi internazionali. In terzo luogo, sui vincoli di bilancio, posto che l'art. 81 Cost., tolti i vincoli di cui all'art. 117, primo comma, Cost., potrebbe essere interpretato in modo più “libero”. In quarto ed ultimo luogo, l'eliminazione del riferimento europeo dall'art. 97 Cost., in combinato disposto con la rimozione dei vincoli di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e dei rinvii mobili della legge n. 243 del 2012, lascerebbe una definizione di sostenibilità del debito pubblico sganciata da quanto previsto dalla normativa europea.

Le modifiche proposte agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione non sembrano in grado di mettere in discussione il primato del diritto europeo, né l'applicazione dei trattati vigenti, alla luce dell'art. 11 Cost., che hanno giustificato costituzionalmente una parziale cessione di sovranità in favore dell'ordinamento dell'UE. Tuttavia, un conto è il primato del diritto europeo applicato dai giudici, un altro conto è la sottoposizione dei legislatori ai vincoli europei, soprattutto per quanto riguarda i vincoli di bilancio.

Va rilevato, inoltre, con l'On. Ceccanti, come nell'attuale assetto istituzionale europeo sono già previsti meccanismi per salvaguardare gli interessi nazionali in sede europea, ad esempio attraverso gli strumenti di partecipazione del Parlamento nazionale alle decisioni europee, mediante i quali è possibile, in applicazione di un principio di sussidiarietà, soprattutto nella fase ascendente di formazione del diritto europeo, far valere le proprie specifiche istanze. Le stesse decisioni del Consiglio dell'Unione europea, in determinati settori, vengono spesso assunte su un piano intergovernativo, richiedendo l'unanimità dei Governi nazionali, che in quella sede possono dunque far valere le proprie ragioni.

Vero è, infine, che tali clausole europee hanno anche un forte valore simbolico, sia nel legare a livello costituzionale l'Italia all'Unione europea, sia nell'affiancare ad alcuni principi la loro matrice europea, in un momento storico nel quale soprattutto i vincoli di bilancio non sono visti come strumento a tutela dei deboli e dei giovani (e delle generazioni future) ma come principi imposti esclusivamente dall'Unione europea (e dai mercati finanziari).

Tuttavia, bisogna anche considerare che una tale modifica costituzionale, nel suo insieme, rischia di scontrarsi con i principi supremi dell'ordinamento e con l'identità costituzionale italiana, che la Corte costituzionale potrebbe rilevare in sede di giudizio di legittimità costituzionale anche di una legge di revisione costituzionale.