

Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse* di Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. La natura "composita" della costituzione europea. 2. Crisi economica e revisioni delle costituzioni nazionali: alla ricerca della responsabilità politica perduta. 3. Sui possibili effetti dell'introduzione del pareggio di bilancio nella costituzione italiana. 4. La connessione con il principio di equità tra le generazioni, forse in via di introduzione. – 5. Sulle prospettive di revisioni costituzionali "di fine legislatura".

1. La natura "composita" della Costituzione europea – Le vicende recenti dell'integrazione europea confermano la chiave di lettura di coloro i quali evidenziano la natura "composita", di "unione delle Costituzioni", propria della Costituzione europea (in Italia, tra gli altri, rispettivamente, S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2009, p. 349 s. e A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, in *Il Mulino*, n. 5/2003, p. 913 s.): formata, perciò, non solo dalle norme fondamentali dettate dai trattati relativi all'Unione europea (per come interpretate dalla Corte di giustizia), bensì dal reciproco intarsio tra questi e le Costituzioni degli Stati membri. Si assiste infatti ad un reciproco riconoscimento: da parte dei trattati, che esplicitamente fanno un passo indietro non solo rispetto alle tradizioni costituzionali comuni, ma anche nei confronti dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro (rispettivamente, art. 6, par. 3, e art. 4, par. 2, TUE: su quest'ultimo cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Von Bogdandy-S- Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 48, p. 1417 s.); da parte delle Costituzioni nazionali, che contengono clausole europee più o meno stringenti, la cui interpretazione e' rimessa alle Corti costituzionali di ciascuno Stato membro (assai ampia e', come e' noto, quella contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana, che e' stata ritenuta fin qui idonea a riconoscere tutte le limitazioni di sovranità necessarie al processo di integrazione europea, e che ben si presta, a mio avviso, ad accogliere anche quelle che nel prosieguo potranno aversi).

Il Tribunale costituzionale federale tedesco, in occasione della famosa sentenza sul trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, ha ribadito, seppure con argomenti un po' estremizzati sul versante statualistico (e in parte per fortuna attenuati nella giurisprudenza successiva: cfr., per tutti, R. Caponi, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astrid.eu, 6 settembre 2011), che il fondamento della democrazia dell'Unione europea non può risiedere solo nelle istituzioni comunitarie, ma richiede anche un coinvolgimento attivo, specie per le tappe successive del processo di integrazione, dei Parlamenti nazionali. Del resto, si tratta di un riconoscimento che lo stesso trattato sull'Unione europea aveva

* Il presente lavoro riprende e rielabora alcuni degli spunti forniti nel corso di un'audizione svoltasi presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera dei deputati il 17 ottobre 2011, all'interno dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

già sostanzialmente deciso di compiere anche sul piano dei principi istituzionali, nel momento in cui ha affermato che la democrazia rappresentativa europea si fonda non solo sul Parlamento europeo, ma anche sulle forme di governo degli Stati membri, ossia sui loro governi "a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini" (art. 10 TUE). E nel momento in cui, con formula forse ancora un po' troppo debole, ha affermato che i Parlamenti nazionali "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" (art. 12 TUE).

Tanto la successiva sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul piano di aiuti per la Grecia contenuto nel meccanismo di stabilità europeo (su cui cfr. P. Pasquino, *La Corte tedesca salva l'Euro. Per ora*, in www.lavoce.info, 8 settembre 2011 e R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziari*, in www.rivistaaic.it, 28 settembre 2011), quanto la recente vicenda della problematica ratifica del patto Europlus da parte della Slovacchia (cfr. in questa chiave, P. Lindseth, *Slovakia and European Democracy*, in eutopialaw.com, 14 ottobre 2011) confermano che l'integrazione europea, per andare avanti, ha bisogno non solo dell'intesa tra i Governi degli Stati membri, anche del consenso dei Parlamenti nazionali, secondo le forme richieste dai diversi ordinamenti costituzionali, eventualmente espresso anche mediante le sole commissioni parlamentari: si pensi all'esplicito riferimento alla Commissione bilancio del Bundestag presente nella suddetta sentenza del Tribunale tedesco.

2. Crisi economica e revisioni delle Costituzioni nazionali: alla ricerca della responsabilità politica perduta – Le vicende dell'Unione economica e monetaria successive alla crisi greca non fanno altro che ribadire la natura composita di tale quadro costituzionale. Non è più giudicato sufficiente, infatti, che i limiti alla finanza pubblica siano posti da norme europee, pur giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, e ora contenute nell'art 126, par. 2, TFUE e nel protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, precise nella loro formulazione e assistite da procedure sanzionatorie nel complesso giudicate, dopo la recente riforma del patto di stabilità e crescita, più soddisfacenti. Si vuole di più, e cioè che ciascuno Stato membro introduca nella Costituzione nazionale una norma con cui si autolimiti la politica economica nazionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, sulla scorta di quanto è accaduto in Germania con la riforma costituzionale del 2009 (su cui cfr. R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n. 1, e R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in www.rivistaaic.it, 20 settembre 2011): in questo senso, appaiono piuttosto esplicite, nel limite in cui possono esserlo documenti di tal tipo, le indicazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 o nella lettera indirizzata al Governo italiano dai governatori di BCE e Banca d'Italia il 5 agosto 2011 (le richiama puntualmente, seppure allo scopo di mostrare come da esse non possa ricavarsi un preciso vincolo giuridico all'introduzione del pareggio in bilancio in Costituzione, M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.rivistaaic.it, 19 ottobre 2011, spec. p. 62 s.).

È evidente che un fenomeno siffatto risulta difficilmente spiegabile per coloro che ritengono che la Costituzione europea sia identificabile esclusivamente nei trattati europei, visto che questi già pongono, come si è appena visto, limiti quantitativi alle finanze pubbliche nazionali; e per coloro che, conseguentemente, ritengono che le disposizioni in materia economico-finanziaria presenti

dalla Costituzione italiana siano da ritenersi obsolete, o comunque in larga parte superate dalla Costituzione europea. Ma anche per coloro che, all'estremo opposto, reputano che natura prettamente costituzionale, in quanto originarie o sovrane, abbiano solo le carte fondamentali di ciascuno Stato membro, le quali quindi non si vede perché dovrebbero accogliere, in modo solo apparentemente spontaneo, il principio del pareggio di bilancio, così indebolendo la tutela dei diritti sociali e, più in generale, l'assetto dello Stato sociale come delineatosi negli scorsi decenni; oppure, magari sulla base delle intenzioni effettivamente espresse, in Assemblea Costituente, da Luigi Einaudi e Ezio Vanoni, tentano di ridare all'art. 81 Cost. un significato che però non è stato senza dubbio quello prevalso nell'esperienza costituzionale repubblicana.

Ad ogni modo, questo fenomeno sta ora verificandosi in più Stati membri dell'Unione economico-monetaria: in Spagna è stata approvata, in poco tempo e a larga maggioranza, una riforma dell'art. 135 Cost., nel quale è stato introdotto il "principio de estabilidad presupuestaria"; in Francia, sia l'Assemblea nazionale sia il Senato hanno approvato una legge di revisione costituzionale sull'equilibrio di bilancio, ora in attesa di essere esaminata dal Congresso, che dovrà essere appositamente convocato a Versailles (indicazioni comparatistiche in G. Delle Donne, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 469 s., A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 11 ottobre 2011 e F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 4, disponibile su www.astrid.eu). Una modifica per più versi simile a quella spagnola e' stata ritenuta necessaria sia dal Governo italiano (in numerose occasioni: a partire dal Documento di economia e finanza dell'aprile 2011, in cui si reputava "fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo alla disciplina di bilancio" fosse "più direttamente e precisamente costituzionalizzato" e si preannunciava la presentazione di un disegno di legge costituzionale *ad hoc*), sia da pressoché tutte le forze politiche, che hanno depositato in Parlamento apposite iniziative di revisione costituzionale, ora all'esame della Camera insieme al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo (C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani).

La ragione che può ritenersi alla base di queste revisioni costituzionali e' quella di evitare che, come spesso purtroppo e' accaduto in passato, la natura a più livelli del nostro assetto istituzionale determini la dissoluzione della responsabilità politica, posto che ogni livello istituzionale tende a riversare sugli altri la responsabilità delle misure meno popolari, mentre cerca di trarre il massimo vantaggio possibile, ovviamente nel breve periodo, dai margini di azione ad esso rimessi. Così finendo per accentuare quella dissociazione della *politics* (che tuttora si sviluppa quasi esclusivamente in ambito nazionale) rispetto alle *policies* (ormai in larga parte spostatesi a livello europeo), che rappresenta oggi forse il principale problema della democrazia europea (V. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2006, spec. p. 5 s.).

Ne' il fatto che ciascuno Stato membro stia identificando, e costituzionalizzando, una diversa accezione del pareggio di bilancio sembra comportare particolari problemi: ben potendo ciascuna Costituzione nazionale adottare la lettura del principio più coerente con la propria storia e con l'assetto costituzionale che lo caratterizza. Ed è proprio ciò che sta accadendo anche in Italia, ove

pare essersi fortunatamente esclusa l'ipotesi di fissare tetti quantitativi alle entrate o alle spese, i quali avrebbero rischiato di "ingessare" eccessivamente la politica economica e, potenzialmente, di consentire limitazioni ancora più incisive alla tutela dei diritti fondamentali (in senso contrario a questa ipotesi, cfr. *Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica. Lettera appello di un gruppo di professori universitari*, in www.astrid.eu, settembre 2011). Del resto, l'alternativa, consistente nella riproduzione, all'interno delle Costituzioni nazionali, dei limiti posti nei trattati europei avrebbe ben poco senso, specie considerando che questo comporterebbe la necessità di rivedere la Costituzione ogni volta che in sede europea essi dovessero essere rivisti (in questo senso, invece, G. Vaciago, *Il pareggio di bilancio in Costituzione (ma europea)*, *Il sole 24 ore*, 16 ottobre 2011).

3. Sui possibili effetti dell'introduzione del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana - In questa chiave, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio non va vista, a mio avviso, come un'alterazione dei caratteri propri del modello europeo di Stato democratico-sociale, ma solo come un modo attraverso cui esplicitare e rendere più trasparenti i processi decisionali che vedono protagoniste le istituzioni, politiche e giurisdizionali, degli Stati membri.

Posto che, come è noto, i diritti "costano", nel senso che la tutela dei diritti sociali, ma anche, più indirettamente, la garanzia dei diritti di libertà, comporta una serie di oneri, o per le finanze pubbliche, o per le generazioni future, o, in un'ottica ancor più ampia, per altre aree del globo (S. Holmes-C.R. Sunstein, *The cost of rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), trad. it.: *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il mulino, Bologna, 2000), il fatto di sancire in Costituzione il principio del pareggio di bilancio aiuta a rendere più chiaro quali e quanti siano tali costi e chi li debba sopportare.

Anzitutto, perché in tal modo si incoraggia ulteriormente la costruzione di procedimenti parlamentari e governativi tali da far emergere con chiarezza i profili economico-finanziari, garantendo coperture finanziarie congrue e modalità di controllo adeguate sulla corretta tenuta dei conti pubblici: in questo caso, si tratta di accelerare e irrobustire processi che in Italia sono in atto da un paio di decenni in qua, ma ancora poco codificati e non sempre equilibrati nell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione. Ad esempio, ciò potrebbe portare ad un riconoscimento dei poteri che il Governo svolge "in" Parlamento circa i progetti di legge e gli emendamenti comportanti oneri finanziari (già oggi esercitato, ma soltanto di fatto, e dal solo Ministro dell'economia, mediante la mancata trasmissione della relazione tecnico-finanziaria e il parere delle Commissioni bilancio sugli emendamenti), accompagnato dal divieto di maxi-emendamenti e dalla costruzione di efficaci forme di controllo parlamentare sulla finanza pubblica (ad esempio attraverso l'istituzione di una commissione bicamerale a composizione paritaria, cui potrebbe agganciarsi una struttura bicamerale e autonoma, frutto eventualmente della fusione e del potenziamento dei Servizi bilancio operanti presso la Camera e il Senato).

Ove introdotto in Costituzione, il principio del pareggio di bilancio entrerebbe inoltre a pieno titolo nel parametro in base al quale il Presidente della Repubblica esercita i propri poteri di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi forza di legge, oltre che ovviamente nel parametro di giudizio della Corte costituzionale. In tal caso, sarebbe importante accompagnare l'innovazione – come in più casi è stato prospettato – con l'attribuzione di poteri di ricorso diretto alla Corte costituzionale in capo alla Corte dei conti e alle minoranze parlamentari, in modo da

consentire alle violazioni di tali precetti costituzionali di giungere all'attenzione del Giudice delle leggi (altrimenti, difficilmente vi sarebbe qualcuno interessato a sollevare la questione in un giudizio), e di farlo in forma tempestiva (anche per evitare gli effetti di pronunce che dovessero riscontrare tali violazioni alcuni anni dopo l'entrata in vigore delle norme in questione). Sarebbe un buon modo di rafforzare il nostro sistema delle garanzie costituzionali e, al tempo stesso, di evitare che il peso della valutazione sul rispetto della copertura finanziaria delle leggi ricada per intero, oltre che sul ciclo economico-finanziario che si sviluppa nel circuito Parlamento-Governo, sulle pur (attualmente) robuste spalle del Presidente della Repubblica.

Infine, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio probabilmente dovrebbe altresì incoraggiare i giudici (costituzionali e non) a considerare in modo esplicito, nell'opera di bilanciamento che essi compiono quotidianamente tra diritti e valori fondamentali, anche l'equilibrio della finanza pubblica. Si tratta di una considerazione che invero viene spesso compiuta lo stesso, ma in forme perlopiù occulte, dando così origine a soluzioni giurisprudenziali non sempre convincenti. Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica, e sui loro effetti retroattivi, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto essere in contrasto con l'art. 6 della convenzione europea sui diritti dell'uomo, sul diritto ad un processo equo, e con l'art. 1, del protocollo n. 1, sul diritto di proprietà, e che pertanto dovrà, con ogni probabilità, essere rimeditata (cfr., tra i molti, M. Massa, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2011 e A. Ruggeri, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2011). Non vorrei sul punto essere frainteso. Non intendo negare che, sul piano dell'argomentazione giuridica, si possano e anzi si debbano configurare gerarchie tra norme e tra diritti costituzionali e sono consapevole che in queste gerarchie il valore dell'equilibrio finanziario non si collochi certo al vertice (anche se, a seguito delle opzioni compiute nel passato, testimoniate dall'entità del nostro debito pubblico, e' con ogni probabilità destinato a rimontare posizioni in classifica), ne' tanto meno proporre di abbandonare la tradizionale distinzione tra diritti assoluti e diritti finanziariamente condizionati. Vorrei solo, più modestamente, far notare come il fingere che, nel mondo della giurisdizione, il problema del costo dei diritti non venga in rilievo rischi di dare origine ad ingiustizie e ad errori di valutazione, cui poi si pone rimedio perlopiù con misure prese sull'onda dell'emergenza e perciò poco equilibrate nonché, a volte, poco rispettose di quel principio di eguaglianza che, con le loro pronunce, i giudici avevano inteso tutelare. Emblematico e', sul versante opposto rispetto alla giurisprudenza costituzionale appena citata, il caso delle "sentenze che costano", le quali, in particolare nella prima metà degli anni '90, furono decise senza che la Corte costituzionale avesse idea degli effetti finanziari che da esse derivavano. Da allora in poi, peraltro, il quadro si e' sensibilmente modificato, essendosi il legislatore, la Presidenza della Repubblica e anche, in qualche misura, il Giudice delle leggi, attrezzati se non altro per poter disporre di adeguate e attendibili informazioni in proposito.

In definitiva, se un'alterazione dei caratteri dello Stato sociale è alle porte, non è certo per effetto dell'eventuale introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, né tanto meno dell'Unione economica e monetaria in sé. Il fatto è che gli equilibri mondiali sono profondamente cambiati, l'economia europea cresce ad una velocità molto inferiore rispetto al passato e, in Italia, dobbiamo pagare il costo di benefici e inefficienze che nel passato si sono succeduti, e di cui il nostro debito pubblico reca tracce evidenti. L'esigenza di costituzionalizzare il pareggio di bilancio è solo la traduzione, nel mondo del diritto costituzionale, di questi processi che, in ogni caso, sono destinati

ad interessare – si spera per poco tempo e in misura non troppo drammatica – i nostri standard di vita. Ed è, al tempo stesso, un modo per rispondere alle richieste dei finanziatori del nostro debito pubblico e per cercare di impiegare con attenzione le risorse che ancora ci sono, evidenziando le responsabilità per il loro cattivo uso.

4. La connessione con il principio di equità tra le generazioni, forse in via di introduzione - Se visto in questa ottica, come regola di buon funzionamento delle istituzioni e dei processi decisionali, il principio del pareggio di bilancio andrebbe collocato all'interno dell'art. 81 Cost., o comunque nelle sue immediate vicinanze. Un certo, contenuto sviluppo delle norme costituzionali in materia, del resto, appare coerente con l'attuale tendenza delle Costituzioni europee (specie di quelle più recenti, approvate nei Paesi già appartenenti al blocco di Varsavia), le quali si mostrano non da oggi consapevoli dell'importanza dei principi e delle procedure finanziarie ai fini della determinazione degli equilibri effettivi sia della forma di governo, sia della forma di Stato (qualche indicazione in G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 129 s., Id., *L'Europa oltre i parametri, tra vincoli all'indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, a cura di G.G. Carboni, Torino, Giappichelli, 2009, pp 102 s., nonché, volendo, in N. Lupo, *Procedure finanziarie e forma di governo*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Cedam, Padova, 2007, p. 139 s.).

Non si condividono, perciò, le proposte dirette ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella prima parte della carta costituzionale, ne', a maggior ragione, tra i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione (in tal senso, invece, D'Onofrio, nel suo contributo all'audizione del 17 ottobre 2011 presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e bilancio della Camera). Ne', invero, si comprende la scelta, compiuta nel disegno di legge governativo (C. 4620 cost.), che ha proposto di collocare tale principio nell'art. 53 cost., in materia di entrate, forse sotto l'influenza delle politiche poste in essere in Italia in questi anni, che come è noto hanno perseguito il risanamento finanziario soprattutto attraverso un'elevazione del carico fiscale.

Dunque, non mi pare proprio il caso di andare a toccare, in proposito, la prima parte della Costituzione. A maggior ragione se si considera che quello che, a ben vedere, è il valore costituzionale più chiaramente sotteso al principio del pareggio di bilancio, ossia l'equità tra le generazioni, si accinge forse ad essere introdotto comunque nella nostra carta costituzionale, per effetto di un disegno di legge governativo volto a favorire la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale e a disporre l'equiparazione tra elettorato attivo e passivo, il quale, nella disattenzione quasi completa dei media e invero anche dei costituzionalisti, è stato recentemente approvato dalla Camera in prima lettura (A.S. 2921), ad ampissima maggioranza (455 voti favorevoli, 11 contrari e 25 astenuti: cfr. A.C., XVI legislatura, res. sten., 21 settembre 2011, p. 96 s.). In particolare, con una modifica dell'art. 31 Cost. – che avrebbe forse potuto trovare, questa sì, collocazione anche nei primi dodici articoli della carta – si è infatti stabilito che la Repubblica “promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale” e, soprattutto, “informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni”. Si sono

inoltre, con riformulazioni degli artt. 56 e 58 Cost., equiparati l'elettorato attivo e quello passivo, tanto al Senato (25 anni per votare e per essere eletti) quanto alla Camera (18 anni per essere eletti).

In realtà, al di là della direzione, senz'altro positiva, della riforma (cfr., tra gli altri, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Francoangeli, Milano, 2009 e, nello specifico, P. Balduzzi-A. Rosina, *Il peso dei giovani e l'età al voto*, in www.nelMerito.com, 27 gennaio 2011) e del suo collegamento con i disegni di legge di revisione costituzionale sul pareggio di bilancio, giustamente evidenziato anche nella relazione introduttiva degli onn. Bruno e Giorgetti (svolta nella seduta delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio il 5 ottobre 2011), quest'ultima iniziativa si espone, a mio avviso, a due rilievi critici.

Il primo, relativo al fatto di riferirsi alla controversa nozione di "giovani", come è evidente piuttosto sfuggente sul piano giuridico (non essendo chiaro né quando si inizi ad esserlo; né, soprattutto, quando è che si finisca di essere qualificabili come tali). Decisamente preferibile, perciò, parrebbe una formulazione che facesse riferimento alla "partecipazione dei *più* giovani alla vita politica, economica e sociale": il concetto relativo ben si presta, infatti, ad applicazioni proficue e fertili nel mondo del diritto, originando così una serie di ricadute significative, a maggior ragione desiderabili in una società per più versi gerontocratica quale è attualmente quella italiana.

Il secondo, circa la mancata considerazione, nel suddetto disegno di legge costituzionale, della diversità attualmente esistente tra le soglie necessarie per esercitare l'elettorato attivo per la Camera e per il Senato. Come già si è avuto modo di sottolineare in altre occasioni, il fatto che cittadini maggiorenni siano esclusi, per ben sette anni da quando hanno compiuto la maggiore età, dalla possibilità di essere rappresentati in uno dei due rami del Parlamento – concedendo loro, in sostanza, mezzo voto – pare essere il frutto di una disciplina costituzionale assai difficilmente difendibile (solo in parte attribuibile ai costituenti, che avevano immaginato una distinzione di quattro anni) e che non risulta avere eguali al mondo (N. Lupo, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale "di contorno" e alcuni suoi necessari "aggiustamenti"*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 513 s. e Id., *Una misura (simbolica, ma non solo) a favore dei giovani: far votare per il Senato anche chi ha tra 18 e 25 anni*, in www.nelMerito.com, 21 gennaio 2011). Disciplinata destinata a produrre effetti negativi altresì sulla funzionalità del nostro sistema parlamentare, se si considera che, come è noto, il Senato è da noi dotato esattamente dei medesimi poteri della Camera e se si tiene presente che in tal modo si accentuano i già non lievi rischi di composizioni divergenti tra Camera e Senato in esito ad elezioni politiche che hanno luogo sulla base di sistemi elettorali tutt'altro che omogenei (cfr. R. D'Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza, in Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 51 s., spec. 78, e R. Cerreto, *Ringiovanire gli eletti o gli elettori?*, in www.nelMerito.com, 13 maggio 2011).

5. Sulle prospettive di revisioni costituzionali "di fine legislatura" - È difficile prevedere, in una seconda metà della legislatura così convulsa, quale possa essere l'effettiva percorribilità di tali iniziative di revisione costituzionale. In ogni caso, sarebbe importante che non venisse sottovalutato il loro peso, impostandosi sin d'ora le innovazioni in modo corretto ed immaginandosi da subito i

meccanismi per implementarle nel modo più tempestivo e significativo (eventualmente anche introducendo nel corpo della legge di revisione costituzionale sul pareggio di bilancio, ma non nel testo della carta costituzionale, quelle misure, anche di tipo procedurale, che altrove hanno trovato collocazione in leggi organiche). La vicenda della riforma del titolo V della Costituzione ci ha insegnato che riforme costituzionali di grande rilievo possono essere approvate pure negli ultimi giorni di una legislatura, anche da parte della sola maggioranza, e che la loro portata può finire per essere vanificata dal mancato inveroimento di tali innovazioni, anzitutto da parte di Governo e Parlamento.

Temo che l'occhio da sempre attento dei mercati internazionali – e fors'anche quello dei cittadini italiani, ci si augura diventato più vigile – mal sopporterebbe l'ennesimo annuncio di una riforma costituzionale (reso più credibile da un'inedita seduta delle Commissioni affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato, appositamente convocata allo scopo a metà di agosto 2011) rimasto senza seguito e, a maggior ragione, l'approvazione di norme costituzionali "manifesto" che, pur in ipotesi entrate in vigore, non riuscissero a realizzare i fini che si prefiggono. L'effetto sarebbe terribile: si rischierebbe di sfasciare, ad un tempo, le finanze pubbliche e la carta costituzionale, dando così il colpo di grazia alla reputazione internazionale del nostro Paese.