

SOMMARIO 4/2012

saggi

- Giuseppe Morbidelli, *Diritto ed economia. Le ragioni di un numero monografico* 609
- Maurizio Fioravanti, *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l'esperienza del Novecento* 617
- Vincenzo Ferrari, *Le metamorfosi delle funzioni e della struttura del diritto tra globalizzazioni e crisi economica* 629
- Alessandro Petretto, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica* 645
- Gonzalo Maestro Buelga, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola* 669
- Françoise Fraysse, *Le influenze della "regola d'oro" sulla legittimità democratica in Francia* 697
- Matthias Hartwig, *La costituzionalizzazione del patto nella Costituzione tedesca* 711

ABSTRACT

Il Trattato sulla stabilità di bilancio, sul coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria (c.d. *Fiscal compact*) e le recenti leggi di revisione costituzionale approvate in Germania, Spagna, Italia, come pure la revisione francese poi non coltivata in seguito alla elezione del Presidente Hollande, volte a costituzionalizzare il pareggio di bilancio, hanno suscitato una elevata attenzione (anche) da parte dei costituzionalisti per la fondamentale ragione che vanno ad incidere sugli strumenti di politica economica a disposizione dei pubblici poteri e dunque sullo stesso perimetro di capacità di indirizzo politico di Parlamento e Governo. È noto del resto che la legge di bilancio ha storicamente un ruolo centrale nello sviluppo dei rapporti tra Parlamento e Governo e dunque nella delineaazione della stessa forma di governo.

I contributi di questo fascicolo di *Diritto e Società* intendono fare il punto sulle tante tematiche che ruotano attorno al Trattato e alle revisioni costituzionali ad esso collegate. Ciò è fatto attraverso analisi accurate e da angolazioni diverse.

L'analisi di teoria generale di Maurizio Fioravanti mette in luce la inadeguatezza di un sistema costituzionale fondato sullo Stato nazionale, sulla rappresentatività degli organi costituzionali, sul primato della legge, dato che oggi si devono regolare interessi collocati oltre le sedi tradizionali, al di fuori dunque del perimetro e della giurisdizione della sovranità nazionale, mentre tuttora non si vede l'emergere di una autorità idonea ad affrontare e risolvere le asimmetrie e i conflitti, che a loro volta impattano sulla stabilità degli Stati nazionali.

L'analisi attraverso l'ottica della sociologia del diritto di Vincenzo Ferrari mette in luce le difficoltà del diritto tradizionalmente inteso e democraticamente elaborato e prodotto a regolare situazioni ed eventi frutto della globalizzazione e di attori esterni alle pubbliche istituzioni.

La disamina della disciplina costituzionale che prescrive il pareggio di bilancio attraverso l'ottica della scienza delle finanze, svolta da Alessandro Petretto, percorre tutto il dibattito scientifico degli economisti a partire dal fondamento teorico della regola del bilancio strutturale, passando attraverso misurazioni sull'efficacia delle misure economiche, al fine di dimostrare che il pareggio di bilancio non è incompatibile con una crescita sostenuta se le entrate fiscali sono rivolte al finanziamento di una componente della spesa pubblica che risulta produttiva.

Le analisi delle analoghe revisioni costituzionali quali approvate o comunque progettate in altri Paesi europei, condotte da Françoise Fraysse per la Francia, da Gonzalo Maestro Buelga per la Spagna e da Matthias Hartwig per la Ger-

mania, mettono in luce come la fonte ispiratrice di tali revisioni sia sempre nelle regole europee, a testimonianza di come sia comune l'esigenza di razionalizzare ed equilibrare la contabilità pubblica.

L'analisi comparata mette altresì in luce come comuni siano anche i problemi della giustiziabilità del bilancio, i problemi di individuazione e definizione delle fasi congiunturali che consentono eccezioni al divieto di indebitamento, il dibattito circa gli effetti negativi sul piano della tutela dei diritti che la costituzionalizzazione della priorità assoluta dell'equilibrio del bilancio determina, per quanto si dica anche che il principio dell'equilibrio di bilancio costituisce un principio tecnico, neutrale, di buon governo economico e dunque compatibile con una panoplia di politiche economiche.

E tuttavia, proprio i contributi sulle revisioni costituzionali a livello europeo fanno emergere anche significative differenze con quanto accaduto in Italia: in particolare, si nota come la riforma spagnola e quella progettata in Francia siano meno rigide della revisione portata a termine dell'art. 81 Cost., non precludendo la possibilità di ricorrere al debito per finanziare ad es. infrastrutture, ricerca e in genere investimenti propedeutici a creare sviluppo, di modo che la sensazione che si ricava dalla lettura complessiva dei diversi interventi contenuti in questo fascicolo è che il nostro legislatore costituzionale ha introdotto regole che limitano più del necessario lo spazio di sovranità economica del nostro Paese.

The Treaty on fiscal stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union (the so called *Fiscal compact*) and the recent constitutional laws designed to introduce in the Constitution the principle of a balanced budget (approved in Germany, Spain and Italy) as well as the French revision (began but uncultivated after the election of the President Hollande), have generated a high level of attention among constitutionalists for the fundamental reason that they influence the economic policy tools available for public authorities and, therefore, the boundaries of a possible political direction by the Parliament and the Government. It is known, moreover, that the budget law has historically a central role in the relationship between Parliament and Government, and therefore in the delineation of the same form of government.

The essays collected in this number of the Review are meant to evaluate the many issues pivoting around the Treaty and the constitutional amendments linked to it. This is done through careful analysis conducted from different angles.

The theoretical analysis of Maurizio Fioravanti highlights the inadequacy of a constitutional system based on the nation-state, on representative constitutional bodies and on the primacy of law, to regulate interests placed beyond the traditional homes, outside of the perimeter and the jurisdiction of national sovereignty, in the permanent absence of an authority able to face and resolve the asymmetries and conflicts that today impact on the stability of nation-states.

The law-sociological analysis of Vincenzo Ferrari highlights the difficulties

of law – as traditionally understood, democratically elaborated and produced – in regulating situations and events resulting from the globalization and the will of actors external to public institutions.

The examination of the constitutional discipline that requires a balanced budget, conducted by Alessandro Petretto through the lens of financial science, moves from the scientific debate concerning the theoretical foundation of the structural budget rule, passing through measurements on the effectiveness of economic measures, in order to demonstrate that a balanced budget is not incompatible with a sustained growth, if fiscal entries are directed to finance a productive component of public spending.

The analyzes of constitutional amendments approved or otherwise designed in other European countries, conducted by Françoise Fraysse with regard to France, Gonzalo Maestro Buelga with regard to Spain and Matthias Hartwig with regard to Germany, highlight how the inspiration source of these revisions is always on European rules, demonstrating how common is the need to rationalize and balance the public accounting. The comparative analysis highlights also how common are the problems of justiciability of budget laws, the problems of identification and definition of short-term phases that allow exceptions to the prohibition of recurring to public debt, the debate about the negative effects on the level of protection of rights that the constitutional principle of the priority of a balanced budget determines, taking into consideration, on the other hand, that the principle of a balanced budget is a technical, neutral, good economic governance principle, and thus compatible with a panoply of economic policies.

However, the essays concerning these constitutional amendments highlight significant differences with the Italian one: in particular, it is noted that the Spanish reform and the France draft are less firm than the amended art. 81 of the Italian Constitution, not precluding the possibility of recurring to public debt to finance, for instance, infrastructures, research and investments aimed to create developments, so that the result of an overall reading of the various contributions collected in this number is that our constitutional legislator has introduced rules that restrict more than necessary the space of economic sovereignty of our Country.

