

«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*
di Michela Passalacqua**

ABSTRACT.

Il mito ottocentesco di chiudere bilanci pubblici in pareggio non sembra facilmente conciliabile con gli interventi pubblici tipici dello Stato sociale. Tuttavia, l'attuale crisi finanziaria che incombe sull'Europa ha finito per determinare diversi Stati membri, fra cui l'Italia, a modificare le proprie Costituzioni, per introdurre limitazioni alla spesa pubblica. La riforma costituzionale italiana, approvata in via definitiva il 17 aprile 2012, ha introdotto così, l'obbligo costituzionale gravante sullo Stato, di assicurare l'«equilibrio» (e non il pareggio) tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Allo stesso tempo, si è limitata la facoltà di indebitamento per lo Stato, possibile solo al verificarsi di eventi eccezionali, non prevedendo deroghe per l'effettuazione di spese d'investimento, ammesse, invece, entro certi limiti, per le autonomie. In ogni caso, lo Stato potrà contrarre debito solo previa autorizzazione delle Camere, adottata con una procedura aggravata, rappresentata dalla maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

SOMMARIO: 1. La disciplina di bilancio nell'originario art. 81 Cost. 2. Le ragioni delle istanze di riforma. 3. I tentativi di modifica. 4. Pareggio di bilancio vs. equilibrio di bilancio nella Costituzione riformata. 5. La c.d. legge «rinforzata» di contabilità pubblica a contenuto costituzionalmente vincolato. 6. Profili di criticità.

1. La disciplina di bilancio nell'originario art. 81 Cost.

La Costituzione repubblicana del 1947 ha dedicato una sola norma, peraltro assai scarna, alla disciplina del bilancio (di previsione) dello Stato. Si tratta dell'articolo 81, inserito nella parte II della Costituzione¹, al titolo I, relativo al Parlamento, dove si dettano alcune prescrizioni che la legge di bilancio e «ogni altra» legge di spesa sono chiamate a rispettare.

La norma costituzionale ha così stabilito che il Parlamento debba approvare, ogni anno, il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo (comma 1). Tale legge di approvazione del bilancio non può stabilire né nuovi tributi, né nuove spese, rispetto a quanto disposto dalla legislazione fiscale e di spesa vigente (comma 3). «Ogni altra» legge di spesa, diversa dalla legge di bilancio, deve «indicare» i mezzi per farvi fronte² – venendo così sottoposta al c.d. obbligo di copertura finanziaria – (comma 4).

* Il presente contributo rappresenta la traduzione e l'aggiornamento di un precedente articolo in lingua spagnola, pubblicato da *Cuadernos de Derecho Público*, n. 38/2012, nell'ambito di un volume tematico dedicato all'introduzione del principio del pareggio di bilancio negli Stati membri dell'Unione monetaria.

** Università di Pisa.

¹ Concernente l'*Ordinamento della Repubblica*.

² E non «provvedere» ai mezzi con cui fare fronte alle spese, come era previsto nell'originaria formula proposta, nella Seconda Sottocommissione per la Costituzione, dagli on. Mortati e Vanoni, che, però, non fu poi approvata dall'Assemblea costituente.

Il motivo di questo limitato interesse dei costituenti per il tema della finanza pubblica risiede, probabilmente, sia nella circostanza che, all'epoca, la materia presentava una valenza soltanto ancillare rispetto all'ordinario funzionamento della cosa pubblica, sia nelle allora assai ridotte dimensioni della spesa pubblica italiana³. Basti pensare che, nel 1946, il debito pubblico interno, in gran parte ereditato dagli Stati pre-unitari⁴, si era ridotto al 31,3% del Reddito Nazionale Lordo, anche grazie alla forte svalutazione monetaria che aveva quasi annullato la spesa per interessi⁵.

Notorio è che il dettato costituzionale non è riuscito a contenere l'inesorabile crescita del debito pubblico italiano, fondamentalmente per due motivi.

In primo luogo, la scelta dei costituenti di non estendere l'obbligo di copertura finanziaria alla legge di bilancio⁶ (art. 81, comma 4, Cost.) ha sottovalutato come gran parte della spesa pubblica si sarebbe originata proprio da quest'ultima legge, che, potendo registrare il disequilibrio tra entrate e spese, ammetteva il ricorso all'indebitamento, il cui importo massimo sarebbe stato poi deciso, a partire dal 1978, dalla legge finanziaria⁷. Per questi motivi, si ritengono non condivisibili le argomentazioni di quella dottrina⁸ che ha sostenuto il principio del pareggio di bilancio essere già codificato proprio in questo citato comma 4 dell'art. 81 Cost., nel senso che l'incapacità della legge di bilancio di introdurre nuovi tributi o spese, unita all'obbligo delle altre leggi di spesa di indicare la copertura finanziaria avrebbe dovuto garantire un bilancio in pareggio⁹. La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, con la sentenza n. 1/1966, ha smentito simile orientamento, ritenendo conforme a Costituzione la prassi della copertura della spesa, anche mediante il ricorso all'indebitamento del Tesoro.

³ Rileva, come, la stessa circostanza che il tema del bilancio pubblico venisse trattato nell'ambito della discussione sull'iniziativa legislativa riveli una diversa percezione, rispetto all'attuale, del tema della finanza pubblica da parte dei padri costituenti, S. Sileoni, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in www.brunoleoni.it, 22 novembre 2011, p. 1.

⁴ Massimamente dal Regno di Sardegna (57,22%), che nel 1860 aveva incorporato oltre al Principato del Piemonte, la Lombardia, il Granducato di Toscana, i Ducati emiliani e la Romagna pontificia, e a seguire dal Regno di Napoli e di Sicilia (29,40%), cui si aggiungevano i meno cospicui debiti dei restanti Stati. Fonte: D. Fausto, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, in *Rivista di storia finanziaria*, vol. 15, 2004, p. 80.

⁵ *Ivi*, pp. 77 ss. e in particolare pp. 100-101.

⁶ Da cui parte della dottrina fa discendere l'incapacità del dettato costituzionale di arginare l'espansione della spesa pubblica cfr. A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, 8 agosto 2009, in www.astrid-online.it, p. 4 ss.; Id., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 108.

⁷ Con la legge n. 362/1988, la normativa ha spostato dal bilancio pluriennale alla legge finanziaria l'indicazione del limite massimo d'indebitamento per ciascun anno del triennio, facendo transitare l'indicazione di tale livello, per l'anno preso in considerazione dalla finanziaria, ad «apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione», sia pure nella più limitata definizione di «importo massimo di emissione di titoli dello Stato» (si vedano ora gli artt. 11, comma 3, lett. a, 21, comma 16, l. n. 196/2009).

⁸ Diffusamente G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2005, p. 2; G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in www.astrid-online.it, 2009, p. 15 ss.; L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, 2 agosto 2011, in www.astrid-online.it.

⁹ Sul punto è stato argomentato che «[...] costituendo l'indebitamento una spesa, non è possibile logicamente e giuridicamente ritenere che possa essere annoverato anche tra i mezzi e che si possa fare fronte alle spese con altre spese, seppure strutturate in modo tale da spalmarne il costo su più annualità di bilancio. I tributi sono in realtà i mezzi propri di finanziamento del bilancio come si evince chiaramente dal dettato della Costituzione che li collega strettamente, imponendo (art. 81, comma 3) che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Sarebbe veramente paradossale ritenere che tale divieto, circoscritto esclusivamente ai tributi, lasciasse libero il Parlamento poi di autorizzare il Governo ad indebitarsi e non considerasse, invece, anche l'indebitamento vietato dal suddetto divieto di stabilire nuove spese», Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, cit., p. 3.

Inoltre, in merito all'inadeguatezza della primigenia disciplina costituzionale, va aggiunto che la menzionata incapacità della legge di bilancio di innovare la legislazione di entrata e di spesa (art. 81, comma 3, Cost.) è stata aggirata con l'introduzione della ricordata legge finanziaria¹⁰, priva di qualsiasi riconoscimento costituzionale, ma in grado di fare ciò che alla legge di bilancio era precluso, ovvero incidere su entrate e uscite dello Stato, parallelamente alle decisioni di bilancio, ricorrendo poi all'indebitamento per assicurarne la copertura, ovvero ad altri mezzi, il cui funzionamento si è spesso palesato inadeguato, se non *ab origine* viziato.

Non stupisce, perciò, che a più di cinquant'anni di distanza, in seno alla revisione costituzionale che ha riguardato la stessa parte II della carta fondamentale, ed in particolare il titolo V, relativo alle autonomie regionali e locali, si sia deciso di introdurre dei limiti al ricorso all'indebitamento. Infatti, il modificato art. 119 stabilisce che regioni ed enti locali, cui viene riconosciuta adesso autonomia finanziaria di entrata e di spesa, possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento (comma 6). Ne consegue l'impossibilità di contrarre debito per sostenere spese di parte corrente, rappresentate dalle spese di funzionamento degli uffici, e dunque, massimamente, dagli stipendi per il pagamento del personale.

2. Le ragioni delle istanze di riforma

Non vi è dubbio che l'attuale crisi dei debiti sovrani sia all'origine dell'esigenza, avvertita in seno all'Unione monetaria, di introdurre limiti più stringenti all'incremento della spesa pubblica. Quest'ultima ha infatti dimostrato di essere un fattore in grado di ingenerare grande instabilità sui mercati finanziari, proprio a causa della massiccia esposizione verso gli stessi degli Stati, che inseriti nel contesto concorrenziale, si sono andati indebitando, ricorrendo esclusivamente, anche in luogo del meccanismo di finanziamento Tesoro-Banca centrale, alla ripetuta emissione, nel corso del tempo, di titoli di debito pubblico, finalizzati a fronteggiare le spese approvate nei relativi bilanci annuali.

L'idea di fondo è che, introducendo in Costituzione i vincoli europei, ed in particolare il «pareggio» di bilancio, ambito fin dall'originario Patto di stabilità e crescita, se ne renda più difficile, per il futuro, l'aggiramento, garantendo così un «alleggerimento» della spesa pubblica e dunque del ricorso all'indebitamento.

In realtà, al di là del valore simbolico, nell'attuale ordinamento giuridico nazionale, non sembra poi così determinante la semplice inserzione del vincolo del pareggio di bilancio nella carta costituzionale. Pare, infatti, assai problematico ritenere possibile per la Corte costituzionale censurare in modo efficace eventuali violazioni dell'obbligo di pareggio, percorrendo la via consueta di rimetterle il vaglio della legittimità della legge di bilancio secondo i crismi del ricorso incidentale. Oltre alla criticità derivante dai tempi d'intervento della Consulta rispetto alla formazione dei saldi di bilancio, si dovrebbe tener conto anche della concreta difficoltà di estendere l'effettivo controllo, in via incidentale, di ogni disposizione di legge in contrasto con l'obbligo dello Stato, di matrice costituzionale, di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Né la costituzionalizzazione del pareggio risulta imposta dal diritto europeo. Il più recente Patto Europlus, adottato dai Capi di Stato e di Governo dell'area Euro, in data 11 marzo 2011, rimette infatti alla discrezionalità degli Stati la scelta di recepire le regole di bilancio, contenute nel

¹⁰ Ex l. n. 468/1978.

Patto di stabilità e crescita, nelle rispettive Costituzioni o nella legislazione nazionale¹¹. A ciò si è aggiunto, il pacchetto legislativo, denominato *Six pack*, così definito perché formato da sei atti normativi¹², rappresentati da una direttiva e da altri cinque regolamenti, il quale ha cercato di rafforzare il Patto di stabilità e crescita, anche mediante la creazione di una *governance* economica europea.

Mentre, nelle more dell'approvazione della legge di riforma costituzionale, talune disposizioni del *Six pack* sono state riprese, e per certi aspetti rafforzate, anche nel nuovo Patto di bilancio, istituito con trattato intergovernativo¹³, il cui testo è stato approvato dal Consiglio europeo straordinario del 30 gennaio, firmato il 1 marzo 2012 e tuttora in corso di ratifica da parte degli Stati aderenti. Anche in tale sede, d'altro canto, gli Stati si impegnano a recepire le regole dell'equilibrio di bilancio, tramite «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele [sia] in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio»¹⁴.

In ogni caso, se il pareggio di bilancio, avallato dalla Costituzione, deve servire a ridimensionare il ricorso all'indebitamento degli Stati che si alimentano sui mercati, sia per spezzare un ormai temibile circolo vizioso, sia per assicurare i paesi del nord Europa chiamati ad interventi di «salvataggio»¹⁵, è giocoforza prevedere che tale equilibrio finanziario venga raggiunto senza ricorrere al prestito, in analogia con quanto sancito nell'ordinamento tedesco.

Ma ciò significa limitare la possibilità della pubblica amministrazione di indebitarsi, restringendone anche la facoltà di finanziarsi sui mercati per l'effettuazione di spese in conto capitale.

Pertanto, le proposte di modifica della Costituzione italiana hanno dovuto determinarsi sul punto e vagliare se modificare, oltre all'art. 81, anche il menzionato art. 119 Cost.

3. I tentativi di modifica

3.1. Le prime proposte di revisione dell'art. 81 Cost.

Nell'ambito di più vasti progetti di revisione costituzionale, più volte si sono succedute, nel tempo, proposte di modifica dell'articolo 81 della Costituzione, accomunate dall'intento di costituzionalizzare il pareggio di bilancio, senza che però si addivenisse mai alla loro definitiva approvazione.

Nel 1985, la Commissione Bozzi propose di introdurre il pareggio di parte corrente, affermando che «...nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie».

¹¹ Nello stesso senso interpreta il Patto anche A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 108. È stato, tuttavia, osservato che nell'ambito di tale maggiore coordinamento, «la Francia e la Germania esercitano una forte pressione affinché il bilancio in pareggio e il divieto di indebitamento divengano un vincolo costituzionale», R. Perez, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2012, p. 30.

¹² Approvati in via definitiva dal Consiglio dell'UE tra l'8 e il 16 novembre 2011 ed entrati in vigore il 12 dicembre 2011.

¹³ Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal compact*).

¹⁴ Art. 3, par. 2, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria.

¹⁵ Ci si riferisce sia agli interventi di politica monetaria intrapresi dalla Banca centrale europea, consistenti nell'acquisto, sui mercati secondari, dei titoli del debito pubblico di alcuni paesi mediterranei, nonché all'*European Financial Stabilisation Mechanism* presto sostituito dall'*European Stability Mechanism*.

Nel 1993, la Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (De Mita-Iotti) confermò l'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio di parte corrente, cui si aggiungeva l'ammissibilità degli emendamenti della manovra nell'ambito dei saldi previamente fissati e l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento fissati in bilancio¹⁶.

Nel 1997, la bicamerale D'Alema, pur non introducendo espressamente il principio del pareggio di bilancio, approvò un testo in cui si ammetteva il ricorso all'indebitamento «solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali».

3.2. *Le iniziative di revisione dell'art. 81 Cost. in epoca di crisi economico-finanziaria*

Proprio nell'ambito del processo di bilancio, segnatamente all'interno del Documento di Economia e Finanza 2011¹⁷, il Governo italiano si impegnava a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014. Tale obiettivo veniva condiviso ed approvato dal Consiglio al vertice europeo del 21 luglio 2011. Tuttavia, per contrastare l'ampliamento dei differenziali di rendimento sui titoli di stato italiani rispetto a quelli di altri paesi europei (*spread*), si è reso necessario adottare una manovra rafforzata di risanamento dei conti pubblici, avente l'obiettivo di realizzare il pareggio di bilancio già nel 2013, con un anno di anticipo rispetto agli impegni originariamente assunti¹⁸.

Inoltre, lo stesso documento programmatico conteneva l'impegno politico del Governo ad introdurre in Costituzione il vincolo di pareggio di bilancio, manifestando l'intenzione di presentare un apposito disegno di legge di revisione costituzionale¹⁹.

In realtà, nel corso della vigente legislatura, sono letteralmente esplose le istanze di costituzionalizzare il principio di pareggio di bilancio, ascrivibili e alla maggioranza e all'opposizione. I parlamentari italiani sono infatti divenuti attivissimi nel formulare simili proposte di revisione costituzionale. Sono stati presentati, così, ben quindici progetti di legge, d'iniziativa

¹⁶ Cfr. Camera dei Deputati, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio*, Roma, 11 agosto 2011, in www.parlamento.it, p. 29.

¹⁷ Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011. Si tratta del documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla Legge 7 aprile 2011, n. 39, per dar corso alle nuove regole adottate dall'Unione Europea, in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il DEF, presentato dal Governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, è articolato in tre sezioni, ovvero, nel Programma di Stabilità dell'Italia (*Italy's Stability Programme*, contenente uno «specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico»), nell'Analisi e tendenze della Finanza pubblica (con allegata la nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali) e nel Programma Nazionale di Riforma (*National Reform Programme*).

¹⁸ Sicché, anche a seguito di specifiche raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio Ecofin, il decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, recante una correzione fiscale aggiuntiva, mira a realizzare il pareggio di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni nel 2013. Il DEF 2012-2015 prospetta l'equilibrio dei conti al netto degli effetti ciclici, corrispondente a un disavanzo pari allo 0,5 nel 2013.

¹⁹ Cfr. *Premessa*, al Documento di Economia e Finanza, dove si legge che l'Italia «si impegna ad introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio. È vero che l'art. 81 della Costituzione vigente già dispone che: 'Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte'. Ma questo disposto non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo. È vero che l'art. 11 della Costituzione *importa* in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei. Ma è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee».

parlamentare, di cui, quattro, antecedenti il suddetto annuncio di modifica proclamato dal Governo²⁰, e ben undici, assai frettolosamente proposti, tra il 19 luglio ed il 17 ottobre 2011²¹.

In quasi tutti i testi si rinveniva l'introduzione, nell'art. 81 Cost., del principio del raggiungimento del pareggio annuale e pluriennale del bilancio²², senza ricorso al debito pubblico, se non per spese di investimento o in caso di eventi straordinari, con obbligo di destinazione delle risorse che ne derivano a spese in conto capitale.

In tale contesto, nell'intento di ottemperare all'impegno assunto nel Documento di Economia e Finanza, lo stesso Governo presentava l'annunciato disegno di legge²³, volto ad introdurre nella Costituzione i principi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito pubblico, da estendersi a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese regioni ed enti locali. In particolare, come si poteva evincere dalla relazione governativa, si decideva di ancorare la regola del pareggio ai principi dell'equità intergenerazionale (non richiamata dall'originaria Costituzione, e poi neppure dal testo di riforma definitivamente approvato) e della sostenibilità delle politiche di bilancio.

²⁰ S. 216, Sen. Cossiga (UDC-SVP-Aut), "*Revisione della Costituzione*", presentato al Senato della Repubblica il 29 aprile 2008; S. 1114, Sen. Pastore (PdL) e altri, "*Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali*", presentato al Senato della Repubblica il 14 ottobre 2008; C. 4051, On. Calderisi (PdL) e altri, "*Modifiche alla parte seconda della Costituzione per assicurare governabilità al Paese*", presentato alla Camera dei deputati il 2 febbraio 2011; C. 4205, On. Cambursano (IdV) e altri, "*Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*", presentato alla Camera dei deputati il 23 marzo 2011.

²¹ C. 4525, On. Marinello (PdL), "*Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica*", presentato alla Camera dei deputati il 19 luglio 2011; C. 4526, On. Beltrandi (PD), "*Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*", presentato alla Camera dei deputati il 19 luglio 2011; S. 2834, Sen. Lannutti (IdV) e altri, "*Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*", presentato al Senato della Repubblica il 20 luglio 2011; S. 2871 Sen. Rossi e altri (Misto), "*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della costituzione in materia di regole di responsabilità fiscale*", presentato al Senato della Repubblica il 2 agosto 2011; S. 2881, Sen. Saltamartini e altri (PdL), "*Modifiche agli articoli 53 e 81 della Costituzione in materia di equilibrio di bilancio della Repubblica*", presentato al Senato della Repubblica il 3 agosto 2011; C. 4594, On. Merloni (PD) e altri, "*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*", presentato alla Camera dei deputati il 9 agosto 2011; C. 4596 Lanzillotta (Misto-ApI) e altri, "*Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale*", presentato alla Camera dei deputati il 11 agosto 2011; S. 2890, Sen. Ceccanti e altri (PD), "*Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*", presentato al Senato della Repubblica il 2 settembre 2011; C. 4607 Martino (PdL) e altri, "*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*", presentato alla Camera dei deputati il 7 settembre 2011; C. 4646 Bersani e altri (PD), "*Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*", presentato alla Camera dei deputati il 27 settembre 2011; S. 2965, Sen. Perduca e altri (PD), "*Modifica dell'art. 81 e introduzione degli articoli 81 bis e 81 ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*", presentato al Senato della Repubblica il 17 ottobre 2011.

²² Faceva eccezione la proposta n. 4525 Marinello.

²³ Disegno di legge costituzionale, n. 4620, presentato, il 15 settembre 2011, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e dal Ministro dell'economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per la semplificazione normativa, recante "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*".

3.3. Il testo unificato divenuto legge costituzionale

Dopo alterne decisioni, le competenti Commissioni parlamentari hanno disposto di procedere alla riunificazione, in un unico testo, del disegno di legge d'iniziativa governativa con sette dei progetti di legge costituzionale da ultimo presentati²⁴.

Ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, il testo in parola, dopo essere stato approvato dalle Camere²⁵, è divenuto legge di revisione costituzionale, grazie all'approvazione, in seconda votazione, avvenuta nell'aprile scorso, da parte della maggioranza dei due terzi²⁶ dei componenti di ciascuna Camera²⁷.

La legge approvata consta di sei articoli: i primi quattro recano modifiche, rispettivamente agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, mentre l'art. 5 detta i principi della futura legge «rinforzata» di contabilità pubblica, così denominata perché da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera; infine, l'ultimo articolo stabilisce che le nuove disposizioni costituzionali si applichino a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

4. Pareggio di bilancio vs. equilibrio di bilancio nella Costituzione riformata

Dopo celeri e concitate discussioni, all'insegna di divergenti intendimenti, palesati anche dalla pluralità delle proposte di modifica, il Parlamento italiano ha convenuto sull'unico dato trasversalmente condiviso da tutte le formazioni partitiche: la necessità che la Costituzione limitasse la possibilità di finanziare le spese pubbliche mediante ricorso al debito, il quale viene, peraltro, arginato anche grazie all'espressa indicazione del rapporto che deve sussistere tra le entrate e le spese riportate in bilancio.

Si è infatti introdotto, innanzitutto, l'obbligo costituzionale gravante sullo Stato, di assicurare l'«equilibrio» – e non il pareggio invocato nell'intitolazione della legge, ma mai menzionato nel testo – tra le entrate e le spese del proprio bilancio, «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»²⁸.

Sotto quest'ultimo profilo si registra, dunque, un'innovazione rispetto alle proclamazioni iniziali, poiché, se con il termine pareggio si suole indicare la posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite indicate nel bilancio, la scelta di avvalersi della parola «equilibrio» sembra voler sottintendere la volontà degli autori della riforma di riferire il pareggio al «bilancio strutturale», vale a dire al netto del ciclo economico, in sintonia con i già menzionati patti europei.

²⁴ Si trattava dei progetti di legge n. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4646, licenziati dalle Commissioni parlamentari, in un testo unificato, divenuto poi Atto Camera 4205 e Atto Senato 3047 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

²⁵ In particolare, il disegno di legge costituzionale è stato approvato dalla Camera dei deputati, in sede di prima deliberazione, il 30 novembre 2011, mentre il 15 dicembre successivo è stato approvato, senza modificazioni, al Senato della Repubblica; in entrambi i casi l'approvazione è avvenuta quasi all'unanimità dei presenti, senza alcun voto contrario.

²⁶ Nel caso in cui, invece, si fosse raggiunta, nella seconda votazione, soltanto una maggioranza assoluta, si sarebbe dovuto sottoporre la legge, così approvata, a referendum confermativo, potendola promulgare qualora approvata dalla maggioranza dei voti validi.

²⁷ Anche nella seconda votazione il consenso parlamentare alla riforma è stato altissimo, basti pensare che al Senato i contrari sono stati undici e alla Camera dei deputati soltanto tre.

²⁸ Art. 1, c. 1, legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, nella parte in cui modifica l'art. 81, comma 1, Cost.

Il principio del pareggio ha dunque assunto una connotazione soltanto tendenziale, ammettendosi bilanci recanti un deficit congiunturale imputabile al ciclo avverso, ovvero, un altrettanto congiunturale avanzo.

Infatti, il primo comma del nuovo articolo 81, sembra da subito voler contemperare il tanto annunciato pareggio di bilancio con la possibilità, accordata al Parlamento, di tener conto delle citate fasi avverse o favorevoli del ciclo economico. L'idea di fondo sembrerebbe, quindi, quella di riconoscere una certa autonomia al Parlamento, consentendogli di approvare bilanci in disavanzo in momenti di ciclo avverso, purché seguano futuri bilanci in avanzo nelle fasi positive del ciclo economico, in modo da garantire una sorta di pareggio – *rectius*: di equilibrio – *over the cycle*, ottenuto mediante una compensazione tra avanzi e disavanzi ciclici.

In quest'ottica non viene più riproposta l'ormai superata concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale²⁹ che non può introdurre nuove spese e nuove entrate³⁰: essa è, adesso, unicamente vincolata ad assicurarne l'equilibrio di medio periodo.

Muovendo, allora, dalla considerazione che l'equilibrio di bilancio, sancito nel comma 1, non esclude bilanci in deficit, non si è soppresso l'obbligo della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa, anzi, lo si è rafforzato, riproponendo l'originaria dizione desumibile dai lavori dell'Assemblea Costituente (v. *supra* nota n. 2). Così la nuova norma costituzionale impone che ogni legge con effetti finanziari³¹ – compresa, quindi, la stessa legge di bilancio –, provveda a reperire (e non soltanto ad indicare), i necessari mezzi di copertura.

La novella sembra poi severissima nell'intento di limitare la facoltà di indebitamento dello Stato, non prevedendo deroghe per l'effettuazione di spese d'investimento, diversamente, come vedremo, da quanto sancito per le autonomie. Tuttavia, al comma successivo del rinnovato art. 81, si ammette che lo Stato possa contrarre debito, al verificarsi di non meglio precisati «eventi eccezionali», e previa autorizzazione delle Camere³², adottata con una procedura aggravata, rappresentata dalla maggioranza assoluta dei rispettivi componenti³³.

Da segnalare che detta versione definitiva della norma, ormai entrata in Costituzione, si distanzia da quanto sancito nel ddl governativo, e in una pregressa versione del testo unificato, dove le fasi avverse e gli eventi eccezionali configuravano distinte ipotesi di deroga.

Ne consegue che unicamente al verificarsi di eventi eccezionali e allo specifico scopo di incidere sugli effetti del ciclo economico, sarà possibile finanziare il disavanzo di bilancio mediante indebitamento. Perciò, in difetto di eventi eccezionali, la mera presenza del ciclo economico avverso, non consentirà il ricorso al debito, quanto meno di nuova emissione (diverse valutazioni, dovranno farsi, in generale, per il rinnovo del debito in scadenza³⁴).

Ciò significa poi che la riforma, anche al presentarsi di eventi eccezionali, intende limitare quantitativamente il disavanzo alla neutralizzazione degli effetti del ciclo economico avverso, ad

²⁹ Da tempo, infatti, la legislazione in materia di finanza pubblica ha finito per configurare la legge di bilancio quale norma sostanziale, in grado di innovare l'ordinamento e di attuare le decisioni di politica economica.

³⁰ Cfr. art. 81, comma 3, Cost. previgente; ne deriva che dovremmo assistere alla riunificazione, in un unico testo normativo, della legge di bilancio e della manovra correttiva, ora affidata alla legge di stabilità.

³¹ Precisamente, la novella si riferisce a «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri», cioè che determini nuove o maggiori spese, oppure, minori entrate.

³² L'acquisizione di tale autorizzazione sembrerebbe estranea al procedimento legislativo, posto che manca nel testo costituzionale il riferimento alla legge.

³³ Laddove le Camere deliberano normalmente a maggioranza semplice ex art. 64, comma 3, Cost.

³⁴ Si condividono sul punto le osservazioni di A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 109, che distingue le operazioni di indebitamento (art. 3, comma 17, l. n. 350/2003), cui sembra riferirsi il nuovo art. 81 Cost., dall'indebitamento netto, non comprensivo delle spese per la restituzione del debito in scadenza (art. 25, comma 7, l. n. 196/2009).

esempio, lasciando operare i c.d. stabilizzatori automatici, come i sussidi di disoccupazione, che, pur facendo aumentare il deficit, assicurano un minimo di potere di acquisto ai beneficiari, producendo effetti anticiclici³⁵.

Nondimeno, pochi articoli dopo³⁶, la stessa legge di revisione costituzionale precisa che, qualora detti eventi eccezionali coincidano con gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali, meglio definite nella futura legge «rinforzata» (*infra* § 5), sia consentito «il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico», subordinatamente, però, alla predisposizione di un apposito piano di rientro che dobbiamo ritenere fondarsi sulla futura realizzazione di avanzi.

In definitiva, con buona dose di ambiguità, la lettura sistematica delle norme citate sembra indicare che sia possibile finanziare il deficit di bilancio attraverso l'indebitamento autorizzato a maggioranza qualificata delle Camere, anche al verificarsi di un evento eccezionale, diverso da quelli espressamente elencati dall'art. 5, sebbene, in questo caso, il debito contratto debba essere strettamente correlato alle «correzioni» del ciclo economico. E, d'altra parte, il riferimento alla correzione del ciclo economico implica che l'evento eccezionale, legittimante il ricorso all'indebitamento, abbia a che fare con il ciclo economico stesso.

Dall'illustrata impostazione derivano due problemi di non poco conto.

In primo luogo, risulterà fondamentale, ma di non facile soluzione, capire di quali eventi eccezionali possa trattarsi, diversi da quelli già contemplati dall'art. 5, dovendosi, come minimo, ritenere che vi rientrino recessioni o calamità naturali, non gravi, con il rischio che eventuali aperture, sia normative, sia applicative si disallineino dalle pur cogenti regole europee. E questo lascia assai perplessi se sol si pensi che simili «varchi» si manifestano proprio grazie a quella riforma costituzionale invocata per rafforzare quegli stessi vincoli europei.

In secondo luogo, dobbiamo constatare che, con riferimento al bilancio dello Stato, l'avversità del ciclo economico può giustificare il disavanzo, ma non la possibilità di ricorrere all'indebitamento; perciò simile disavanzo, pur costituzionalmente ammissibile, potrà essere finanziato solo con un futuro avanzo. Ne deriva una forte limitazione dello spettro dell'intervento pubblico in chiave anticongiunturale.

Nel testo costituzionale, è stata, inoltre, recepita l'esigenza, ineliminabile in un ordinamento che si accinge ad intraprendere la strada del federalismo³⁷, di estendere il principio dell'equilibrio di bilancio a regioni ed enti locali, nonché a tutte le pubbliche amministrazioni³⁸, chiamate adesso ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»³⁹.

³⁵ Perché in grado di arginare gli effetti negativi del ciclo economico sfavorevole.

³⁶ V. art. 5, comma 1, lett. d), l. cost. n. 1/2012.

³⁷ Si ricordi che il nuovo titolo V, parte II della Costituzione, è in via di attuazione a seguito dell'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009), cui sono seguiti vari decreti attuativi.

³⁸ Dunque non soltanto agli enti territoriali, ma certamente anche a tutti gli enti pubblici, economici e non economici, che costituiscono la pubblica amministrazione italiana, con l'avvertenza che non tutti gli enti pubblici hanno autonomia di bilancio e potestà di indebitamento (ne difetta, ad esempio, l'Inps, mentre possono contrarre mutui, solo per le spese d'investimento, le università). Simile innovazione ha avuto il plauso della Corte dei Conti, che l'ha valutata rispettosa delle regole internazionali di contabilità nazionale (SEC'95), cfr. Corte dei Conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, 26 ottobre 2011.

³⁹ Artt. 2 e 4 l. cost. n. 1/2012, cit., che modificano, rispettivamente l'art. 97, comma 1, Cost. e l'art. 119, commi 1 e 6, Cost. La formula sembra mutuata da autorevole dottrina, secondo cui «[...] una disciplina non congiunturale dell'indebitamento più che vietarlo dovrebbe sottoporlo a uno scrutinio di sostenibilità patrimoniale e finanziaria. [...] La sostenibilità patrimoniale andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate dall'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza,

Inoltre, finalmente, la norma costituzionale, impone alle autonomie di concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», superando una lacuna fino ad oggi sopperita dagli interventi della Corte costituzionale.

Ovviamente, l'estensione dell'obbligo di pareggio di bilancio agli enti territoriali comportava di modificare anche il già menzionato art. 119 della Costituzione, contenente la c.d. *golden rule* (v. *supra* § 2), ossia la possibilità per regioni ed autonomie locali di indebitarsi solo per finanziare spese produttive, ovvero per investimenti, il che assume maggior rilievo rammentando come, in Italia, oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici sia realizzato da enti locali⁴⁰.

In merito, si è cercato di seguire una soluzione mediana, contemperando l'agognato equilibrio di bilancio con la possibilità di sostenere spese, potenzialmente in grado di rappresentare un arricchimento per le generazioni future (come ad esempio, le spese per infrastrutture o per promuovere l'economia della conoscenza), e dunque per il Paese. Così, fermo restando l'obbligo delle amministrazioni locali di assicurare l'equilibrio di parte corrente, si ammette il loro indebitamento per sostenere spese d'investimento, purché corredato «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»⁴¹.

Come è stato osservato, sembrerebbe trattarsi di un obbligo di equilibrio intertemporale, in quanto l'equilibrio tra entrate e spese richiesto agli enti «terrebbe [...] conto di spese che incorporano le quote di ammortamento; di fatto, a fronte dell'operazione di indebitamento attivata in connessione con la realizzazione di un'opera, gli enti sarebbero tenuti a realizzare avanzi negli anni successivi»⁴².

In questo modo si assicura che il complesso degli enti, a livello aggregato, rispetti i principi di equilibrio richiesti dall'Unione europea, in continuità con quanto attualmente previsto dalla disciplina del Patto di stabilità interno.

La norma sembra così risolvere una preoccupazione che era emersa nel corso dei lavori parlamentari, ossia la difficoltà di estendere rigidamente il principio del pareggio di bilancio all'eterogenea platea degli enti locali italiani, con particolare riferimento ai numerosissimi comuni⁴³.

però, che lo stato patrimoniale andrebbe definito superando le categorie proprietarie, in modo da considerare come attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione, ma anche quella che l'amministrazione crea e ha creato in capo alla collettività», A. Brancasi, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 24 ottobre 2011, p. 3.

⁴⁰ Fonte: Corte dei conti.

⁴¹ Art. 41. cost. n. 1/2012, cit.

⁴² Servizio del bilancio del Senato, *Elementi di documentazione*, dicembre 2011, n. 55, p. 9. Non è tuttavia mancato chi abbia rilevato l'indeterminatezza della portata precettiva della norma fino all'emanazione della legge da approvarsi a maggioranza assoluta, osservando che interpretazione logica "sarebbe immaginare il passaggio di risorse da un ente all'altro della medesima Regione, piuttosto che la contrazione di debito con le banche e con il mercato finanziario", cfr. A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 110.

⁴³ Cfr. R. Perez, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 17 ottobre 2011, p. 17, nel corso della quale la stessa precisava: «Ovviamente non penso che ogni comune debba rispondere di un equilibrio di bilancio. Ritengo che all'interno delle regioni gli enti debbano essere divisi in comparti. Alla difficoltà di un comparto di rispondere e fornire risultati in pareggio, può corrispondere invece la facilità di un altro comparto a produrre bilanci che siano in pareggio. All'interno di questi comparti degli enti pubblici ci sarebbe una sorta di bilanciamento. Noi abbiamo oltre 8.000 comuni, alcuni di trecento abitanti. È quindi impensabile che una regola sia adattabile a questa realtà». Nello stesso senso, Corte dei Conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, cit., p. 12, dove si suggerisce di «confermare quanto previsto nella normativa vigente: permettere in ambito regionale la compensazione incrociata tra posizioni di avanzo di alcuni enti e di disavanzo di altri. Tale disposizione normativa consentirebbe, infatti, a ciascuna regione di formulare

5. La c.d. legge «rinforzata» di contabilità pubblica a contenuto costituzionalmente vincolato

Per evitare di «appesantire» la Costituzione con prescrizioni eccessivamente tecniche, la novella costituzionale rimette la regolamentazione degli aspetti attuativi delle disposizioni sopra illustrate ad una legge dello Stato, i cui contenuti e principi ispiratori sono puntigliosamente elencati dall'art. 5 della stessa legge di revisione.

A tale legge di contabilità è, quindi, affidata la definizione del contenuto della legge di bilancio statale, nonché l'indicazione delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci delle autonomie.

Detta legge attuativa andrà dunque a sostituire la recentissima legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009, approvata il 31 dicembre 2009, e già modificata dalla l. n. 39/2011). A tal fine si è ritoccata la potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, riconducendola alla funzione legislativa esclusiva dello Stato⁴⁴, onde evitare conflitti istituzionali che avrebbero potuto frapporsi alla realizzazione della riforma.

In questo modo lo Stato avrà pieno titolo per incidere sui bilanci delle autonomie, adesso ricondotti dalla Costituzione all'equilibrio, ma anche all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, che potrebbe giustificare la necessità di un loro bilancio in avanzo.

Lo stesso articolo 5 della legge di revisione costituzionale, ancorché con una formula non scevra da ambiguità⁴⁵, sembrerebbe voler introdurre nella nuova legge di contabilità la regola di equilibrio finanziario tra entrate e spese, anche a consuntivo, superando, così, un annoso problema delle politiche di bilancio italiane, non sempre in grado di garantire la coerenza dei risultati a consuntivo rispetto a quelli previsionali, indicati in bilancio.

Inoltre, si impone alla futura legge di contabilità di istituire, presso le Camere, un organismo indipendente, cui assegnare il compito di valutare gli andamenti di finanza pubblica ed adottare procedure di monitoraggio dell'applicazione delle regole di bilancio⁴⁶. La norma sembra così voler recepire quanto disposto dall'art. 6 della nuova direttiva europea – 2011/85/CE – dell'8 novembre 2011, *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*⁴⁷, facente parte del già citato *Six pack*.

La direttiva 2011/85/CE invita, infatti, gli Stati a creare organismi autonomi dalle relative autorità di bilancio, cui rimettere il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole di bilancio, basato su analisi affidabili ed indipendenti (v. Considerando 16 e art. 6, par. 1, lett. b, Dir. 2011/85/CE, cit.). Agli stessi enti indipendenti (c.d. *Fiscal Council*) bisognerebbe affidare l'elaborazione di previsioni macroeconomiche imparziali e attendibili, ai sensi della Proposta di

compensazioni sia orizzontali, tra enti del medesimo comparto, sia verticali, tra la propria posizione di bilancio e quella degli enti territoriali del proprio territorio. Il compito di autorizzare l'ente deve essere necessariamente lasciato al Patto regionale che dovrebbe regolare il ricorso al debito a fronte di avanzi e prevedere il contributo dello stesso ente per gli anni a venire».

⁴⁴ Sottraendola, così, alla precedente potestà concorrente Stato/regioni, cfr. art. 3, l. cost. n. 1/2012, cit., che modifica l'art. 117, comma 2, lettera e) e comma 3 Cost.

⁴⁵ Art. 5, comma 1, lett. a), l. cost. n. 1/2012, cit., dove si impone alla nuova legge di contabilità di disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, «le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

⁴⁶ Art. 5, comma 1, lett. f), l. cost. n. 1/2012, cit., di grande beneficio per il sistema attuale, poiché, come è stato rilevato, in Italia «si fanno quadrare i conti su dati previsionali ampiamente manovrabili da parte del governo in carica. Si sopravvalutano le entrate, si sottostimano le uscite ma poi, a consuntivo, il deficit risulta superiore a quello stimato», così E. Russo, *Sovranità nazionale e pareggio di bilancio*, in www.astrid-online.it, novembre 2011, p. 1.

⁴⁷ La cui completa attuazione è rimessa al disegno di legge comunitaria 2012.

Regolamento europeo *sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*⁴⁸, integrativo del *Six pack*.

Resta, tuttavia, da capire se possa realisticamente ambire a connotati di controllore indipendente un organismo inserito nell'ambito del soggetto controllato⁴⁹.

L'aspetto maggiormente innovativo della nuova legge di contabilità pubblica, a contenuto costituzionalmente vincolato, sembra risiedere nell'averne sancito l'approvazione con una maggioranza rinforzata, rappresentata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Cade, così, nel testo approvato, l'idea avanzata dal ddl governativo di configurare una maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere.

In proposito va ricordato che molto si è discusso, nelle more dei lavori parlamentari, dell'opportunità di attribuire a questa nuova legge organica di contabilità pubblica un grado gerarchico «sostanzialmente» superiore alla legge ordinaria.

Il testo approvato annovera, tuttavia, soltanto il citato *quorum* rafforzato. Viene allora da chiedersi se ciò sia sufficiente a porla in una posizione sovra-ordinata rispetto ad altre fonti correlate – *in primis*: legge di bilancio e legge di approvazione del rendiconto –, con conseguenze in ordine alla legittimità della legge ordinaria che contenesse disposizioni in deroga, anche soltanto *una tantum*.

A parere di chi scrive, analogamente a quanto accade, ad esempio, per le leggi deliberative dell'amnistia e dell'indulto, del pari approvate con maggioranze diverse da quella semplice⁵⁰, sembra possibile derogare ai contenuti di tale legge di contabilità non con una qualsiasi legge ordinaria, ma solo mediante una legge pure approvata a maggioranza qualificata, a pena di violazione del nuovo testo dell'art. 81 Cost. Tuttavia, simile soluzione è destinata a non essere pacificamente accolta, per cui dovranno attendersi, probabilmente, i possibili lumi della Corte costituzionale sul punto.

Resta, infine, una serie di perplessità la circostanza che la nuova legge di contabilità pubblica debba approvarsi, entro il 28 febbraio 2013⁵¹.

In primo luogo, non si comprende, infatti, come allineare detta scadenza con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, come si accennava (*supra* § 3.3.), posticipata all'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Inoltre, sebbene la scadenza del 28 febbraio miri ad anticipare il semestre europeo, che inizia a marzo, si tratta comunque di un termine non certo breve, considerato che l'intento avrebbe dovuto essere quello di recepire le osservazioni della Corte dei Conti, la quale invitava ad imitare l'esperienza spagnola, nella cui riforma è stato previsto un termine di sei mesi per l'approvazione della relativa legge attuativa.

⁴⁸ COM(2011) 821 def., del 23 novembre 2011.

⁴⁹ Non è infatti mancato chi abbia posto in dubbio «che un organismo istituito presso le Camere – che hanno fra le proprie funzioni proprio l'approvazione della legge di bilancio – possa essere considerato indipendente rispetto alla autorità di bilancio nazionale», N. D'Amico, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in www.brunoleoni.it, 12 dicembre 2011, p. 4.

⁵⁰ Sono, infatti, concedibili con legge approvata a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, ai sensi dell'art. 79 Cost.

⁵¹ Art. 5, comma 3, l. cost. n. 1/2012, cit.

6. Profili di criticità

Complice il clima d'emergenza, difficilmente conciliabile con il gravoso compito di metter mano ai sintagmi di una carta costituzionale, la prima impressione sulla riforma è che ci troviamo di fronte ad un testo che solleva non pochi dubbi interpretativi, in ordine a nodi cruciali, quali i presupposti per ricorrere all'indebitamento, o la valenza giuridica della legge rinforzata di contabilità pubblica.

L'intento iniziale era costituzionalizzare il tanto invocato pareggio di bilancio, derogandovi in due casi tassativi: lo sfavorevole andamento ciclico dell'economia e il verificarsi di eventi eccezionali.

Ne esce invece una norma che, pur imponendo l'equilibrio, piuttosto che il draconiano pareggio, consente il ricorso all'indebitamento solo al verificarsi di eventi eccezionali, il cui spettro risulta però allargato, sebbene certificato da una maggioranza parlamentare più ampia di quella necessaria a sostenere il Governo.

Abbiamo così la creazione di una sorta di disposizione in bianco che, a seconda della prassi applicativa, potrà anche vedere ampliarsi a dismisura la breccia dei casi eccezionali di ricorso all'indebitamento, vanificando la previsione della regola in Costituzione.

Tuttavia, sembra difficile immaginare, anche nella più «allegria» delle interpretazioni, di poter finanziare la spesa statale per investimenti, mediante il ricorso al debito pubblico, se non in associazione ad un qualche evento eccezionale, che non potrà, quindi, di per sé, coincidere con l'esigenza di realizzare le infrastrutture d'interesse nazionale o di incrementare le spese per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica.

In sostanza, la pur condivisibile scelta di costituzionalizzare l'equilibrio, piuttosto che il pareggio di bilancio, deriva dalla convinzione di non voler abbandonare il modello dello Stato interventista in economia, nella forma del più moderno Stato sociale, implicante bilanci in deficit, in ossequio alle teorie keynesiane che vi associano maggiore occupazione e crescita⁵². Lascia, però, perplessi constatare che tale assunto sembra entrare in contraddittorio con una disciplina dell'indebitamento che, apparentemente, non pare tener conto dell'andamento dei cicli economici, i quali vengono poi rimessi in gioco, in modo alquanto confuso, dalla definizione degli eventi eccezionali, in grado di rendere legittimo il finanziamento del deficit con il debito.

In ogni caso, è assai bizzarro che una riforma originata dall'esigenza di recepire, nella Costituzione nazionale, le regole di bilancio europee, protese a limitare del ricorso all'indebitamento⁵³, finisca poi per rimettere al legislatore nazionale il compito di definire, in assoluto, i casi di deroga alle stesse. Anzi, nel corso dei lavori parlamentari sono via via venuti meno i richiami alle scelte europee che invece erano presenti nei testi di alcuni progetti di legge⁵⁴, restando traccia espressa delle decisioni europee solo in relazione ai raccordi con le autonomie locali. Non pare, infatti, risolutiva a scemare tali dubbi, la portata del nuovo art. 97 Cost. Quest'ultima norma rappresenta, infatti, la codificazione costituzionale di una regola imposta all'amministrazione pubblica, statale e locale, nell'attività interpretativa e applicativa, non in grado, però, di incidere sulla facoltà riconosciuta dal nuovo art. 81 all'organo legislativo, di definire con una certa

⁵² Per un approfondimento di tali profili si rinvia a M. Nardini, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, passim, in part. p. 10 ss.

⁵³ V. anche artt. 4 e 6, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria.

⁵⁴ Si vedano i progetti di legge C. 4526, On. Beltrandi e altri; C. 4596 Lanzillotta e altri; C. 4646 Bersani e altri.

autonomia l'eccezionalità degli eventi che consentono il ricorso all'indebitamento, salvo poi, il prevalere, per le vie di fatto, della costituzione economica europea.

Forse sarebbe stato il caso di costruire una norma meglio correlata ai sempre più estesi poteri europei in tema di finanza pubblica. Ma questo sembra un problema comune ad altri Stati membri, che finiscono per confezionare norme di rango costituzionale da dare velocemente in pasto a mercati sempre più affamati di riscontri simbolici, da calare in un contesto ormai virtuale, perché lontano dalla realtà dei c.d. «rapporti giuridici sottostanti»⁵⁵.

Delude poi che l'art. 5, nell'individuare i contenuti da attribuire alla legge rinforzata di contabilità pubblica, ometta di delineare in modo chiaro e preciso le regole da seguire per assicurare il rientro del debito pubblico, che rappresenta la vera emergenza per il paese, ad esempio, imponendo di destinare una parte delle maggiori entrate derivanti da fasi economiche favorevoli a riscattare titoli del debito. Simili previsioni sono adombrate nel menzionato *Six pack*, dove si incentivano gli Stati a destinare alla riduzione del debito eventuali entrate straordinarie, ossia eccedenti rispetto a quelle normalmente attese per effetto della crescita economica⁵⁶.

Lo stesso pacchetto ha peraltro introdotto il criterio del debito per la valutazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo, prevedendo che il paese con un debito pubblico superiore al 60% del Pil debba provare una riduzione sufficiente ad avvicinarlo con un ritmo adeguato al valore di riferimento, dimostrata «se il differenziale rispetto a tale valore è diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno»⁵⁷. Inoltre, il Trattato sul Patto di bilancio contempla adesso una più rigida regolamentazione del rientro del debito, imponendo ai paesi, come l'Italia, che vantano simile eccedenza del 60% nel rapporto debito/pil, una riduzione ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno (art. 4)⁵⁸.

Occorre, infine, interrogarsi, come già si accennava in esordio (*supra* § 2) sull'effettività della nuova disciplina, la quale, nel corso dell'*iter* parlamentare, è rimasta sprovvista di meccanismi sanzionatori, cui ricorrere in caso di violazione.

Certamente, la nuova valenza costituzionale del tendenziale divieto di indebitamento sarebbe in grado di suscitare, ad ogni caso di violazione, conseguenze politiche e di opinione pubblica, nonché le probabili reazioni dell'Unione, certamente dotate di una qualche *moral suasion*.

Tuttavia, non sono state portate a compimento modifiche protese a garantire tutele preventive (anche se, in una prima versione del testo, erano state rimesse al potere d'intervento del Presidente della Repubblica⁵⁹), assai auspicabili in una materia in cui la questione di legittimità costituzionale

⁵⁵ Com'è noto, i grandi intermediari, che animano i mercati, sono ormai dediti alla finanza «derivata», così ridenominata perché di secondo livello rispetto al rapporto giuridico intercorrente tra gli originari creditore e debitore, e dunque sempre più distante dal flusso di denaro, alla base della reale intrapresa economica.

⁵⁶ Considerando n. 18 e art. 1, pt. 12, del Regolamento (Ue) n. 1175/2011 del 16 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*.

⁵⁷ Cfr. art. 1, pt. 2, lett. b), del Regolamento (Ue) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*. Ma si veda adesso la più rigida regolamentazione del rientro del debito sancita dal Trattato sul Patto di bilancio (art. 4).

⁵⁸ Salva la mitigazione rappresentata dal richiamo operato dallo stesso art. 4 citato nel testo all'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011.

⁵⁹ Al quale diversi progetti attribuivano il potere di rinviare alle Camere le leggi lesive delle nuove regole di finanza pubblica, con possibilità per queste ultime di riapprovarle solo a maggioranza qualificata.

sollevabile *ex post*, con esiti producibili ad anni di distanza dallo sfioramento delle regole di bilancio, difficilmente può riuscire a produrre benefici sugli equilibri di bilancio mancati⁶⁰.

In verità, in una precedente stesura della norma, si era previsto che la legge di bilancio, adottata in violazione del nuovo art. 81 della Costituzione, avrebbe potuto essere oggetto di un ricorso diretto della Corte dei conti dinanzi alla Corte costituzionale. Simile previsione è venuta meno, però, nel testo definitivo, a seguito delle molte critiche sollevate dalla dottrina⁶¹, contraria alla «giuridicizzazione» dei problemi di bilancio, e alla conseguente emarginazione del ruolo del Governo nelle scelte di politica economica.

In caso di violazione dell'art. 81 della Costituzione, potrà dunque sollevarsi questione di legittimità costituzionale, in via incidentale, e fra i giudici remittenti continuerà ad esservi la stessa Corte dei conti, che potrà rilevare la questione in occasione del giudizio sulle variazioni di bilancio o del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato e delle regioni a statuto speciale, sebbene la prassi applicativa dell'ultimo mezzo secolo abbia dimostrato come, rarissimamente, simile potere sia stato in concreto esercitato.

Forse l'occasione poteva essere propizia – se proprio si voleva evitare di porre il Governo alla mercè della magistratura –, ad incrementare i poteri del Parlamento, vero emarginato dalle decisioni di finanza pubblica, dal medesimo troppo spesso subite passivamente.

⁶⁰ In questo senso si esprimeva anche A. Brancasi, *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in www.sbilanciamoci.info, 31 ottobre 2011.

⁶¹ M. Luciani, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, cit., p. 10; R. Perez, *ivi*, p. 18; F. D'Onofrio, *ivi*, p. 6; P. De Ioanna e F. Galimberti, *Pareggio di bilancio? D'autorità*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 settembre 2011.