

I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova *governance* economica europea: regole numeriche e procedure di *enforcement* tra livello unionale e livello interno

di Lorenzo Donatelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La riforma della *governance* economica europea. 3. Il recepimento delle nuove regole europee nell'ambito del *fiscal framework* nazionale: modalità di collegamento con gli obiettivi prefissati in sede unionale e meccanismi di *enforcement* predisposti a livello interno. 3.1 La *vexata quaestio* della nozione di "equilibrio di bilancio": un rinvio sostanziale alla fonte europea. 3.2 "Eventi eccezionali" e scostamenti: il recepimento nazionale della flessibilità europea. 3.3 La regola sul debito e la regola sulla spesa. 3.4 Il meccanismo di correzione relativo a scostamenti registrati a consuntivo. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Prima della riforma intrapresa dal legislatore costituzionale del 2012, e dunque dell'espressa introduzione del principio di equilibrio del bilancio nel testo della nostra Carta costituzionale (e in particolare dell'art. 81), la dottrina si è lungamente divisa sull'interpretazione della previgente Costituzione finanziaria italiana, nonché sui suoi rapporti con i vincoli successivamente imposti dall'Unione europea alla gestione dei conti pubblici. Basti pensare alla discussione sul reale portato dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., nella quale hanno convissuto (e convivono) soluzioni anche opposte: da un lato, quella di chi rinveniva nel testo della Carta previgente un originario obbligo al pareggio di bilancio, poi rinnegato nell'interpretazione prevalsa in dottrina e nella stessa giurisprudenza costituzionale a partire dagli anni '60¹; dall'altro, quella per cui era possibile, viceversa, intravedere alla base delle richiamate disposizioni costituzionali non l'imposizione di limiti contenutistici alla decisione di finanza pubblica, ma ó stante la possibilità di sancire un disavanzo con l'approvazione del bilancio ó la necessità di garantire la coerenza della successiva legislazione di spesa con gli equilibri in esso predeterminati². Tali interpretazioni comportavano e comportano un diverso approccio ai parametri europei, visti rispettivamente come capaci di costringere il *policy maker* nazionale - inguaribilmente restio a riscoprire l'originario significato dell'art. 81 - ad evitare almeno l'accumulo di disavanzi eccessivi o, all'opposto, come rispondenti ad una logica "estranea" a quella costituzionale ó come detto orientata all'introduzione di vincoli procedurali ó e resa compatibile ad essa solo per via della flessibilità intrinseca delle procedure finanziarie costituzionalmente regolate. Chiaro dunque che lo spostamento graduale della normativa dell'Unione europea dalla mera ó eventuale - sanzione dei disavanzi eccessivi alla rinnovata e cogente centralità del pareggio (*rectius*, equilibrio) di bilancio possa ricevere una duplice lettura:

¹ Cfr. BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, Nomos n. 3/2008, nonché DI GASPARE G., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, *amministrazioneincammino.it*, 2005.

² Cfr. RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

nel primo caso, quale ulteriore riscoperta della prospettiva del Costituente, attraverso la sanzione ora esplicita del principio richiamato, per quanto non in maniera tale da recepire integralmente le misure suggerite per assicurarne l'attuazione³ e comunque tale da garantire la permanenza di un certo grado di flessibilità; nel secondo, quale accentuazione della ricordata confliggenza dei vincoli contenutistici europei con l'impianto costituzionale italiano in ambito finanziario, che risulta così revisionato in profondità dall'introduzione del principio di equilibrio. Quale che sia l'interpretazione della vita delle disposizioni di cui all'art. 81 Cost. nel corso della storia repubblicana, comunque, appare ormai evidente come la partecipazione al processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria abbia progressivamente costretto il nostro Paese a conformarsi al rispetto di regole numeriche che oggi, alla luce della riforma della governance economica dell'area euro, appaiono ingabbiare il governo dei conti pubblici entro limiti ben più stringenti di quelli originariamente congegnati a Maastricht. Prima di passare ad un esame di come l'Italia abbia conformato il proprio ordinamento ai nuovi obblighi in materia di bilancio, nonché di quali vincoli procedurali siano stati predisposti a livello interno per garantire il rispetto delle nuove regole, sarà tuttavia essenziale delineare una breve panoramica sul nuovo contesto europeo di disciplina della finanza pubblica. Alla luce di quest'ultimo, sarà possibile operare un'analisi specifica del grado di interconnessione tra il piano del *fiscal framework* nazionale e quello del quadro normativo unionale, nonché della necessità di valutare le modalità di disciplina della gestione di bilancio nella prospettiva di un contesto sovrastatale europeo in costante trasformazione.

2. La riforma della governance economica europea

Da quanto detto sopra discende che una visione d'insieme delle evoluzioni che hanno interessato la governance economica europea negli ultimi due anni costituisce premessa imprescindibile alla valutazione delle procedure finanziarie esistenti nel nostro Paese; procedure che sono oggi e lo resteranno certamente anche nel prossimo futuro o sottoposte a un generale processo di riforma che, a partire dallo stesso livello costituzionale, si pone proprio come conseguenza della crisi dell'euro e come attuazione della risposta che l'Europa ha tentato e ancora continua a tentare di offrirvi. Da una tale visione complessiva emergono tutte le criticità della nuova governance, che si rivela così un *work in progress* il cui mancato completamento è suscettibile di portare, in termini più o meno brevi, all'insorgenza di inevitabili paradossi nella gestione finanziaria dei singoli Stati membri, oltre che all'emersione di lacune nella legittimazione democratica del processo di integrazione che appaiono difficilmente sostenibili nel lungo periodo. Da un lato, la riforma della governance economica europea si è mossa, dal 2010⁴ ad oggi, prevalentemente nel segno del rinnovato rigore nella gestione dei conti pubblici e del rafforzamento dei vincoli esistenti alle politiche di bilancio dei Paesi membri, in particolare dell'area euro. Strumenti di questa strategia d'azione, applicazione pratica del principio della contropartita rispetto agli aiuti frettolosamente (eppure tardivamente) concessi agli Stati in maggior difficoltà finanziaria, sono stati sia il c. d. *six pack*, sia il successivo *Fiscal compact*. Questi sono andati a sovrapporsi ad un quadro generale o quello del diritto primario o già in parte innovato dal Trattato di Lisbona del 2007: si pensi agli artt. 121 e 126 TFUE, ossia

³ A proposito delle proposte riguardanti la Corte costituzionale e la possibilità di ricorso diretto da parte della Corte dei Conti o di minoranze parlamentari, cfr. *infra*, nota 45.

⁴ Per una più sistematica cronologia degli interventi delle istituzioni europee dinanzi alla crisi si veda DECARO M., *Cronaca di un decennio nell'Unione Europea, fra governance e government*, in DECARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, 68 ss..

alle norme sul coordinamento delle politiche economiche e sulla procedura per disavanzi eccessivi. Queste ultime costituiscono la base giuridica su cui si fonda il Patto di stabilità e crescita, nel suo braccio preventivo e nel suo braccio correttivo, ed hanno già conosciuto con Lisbona un significativo rafforzamento del ruolo della Commissione (sia nell'interazione con gli Stati membri, sia nell'interazione con il Consiglio). Proprio sull'incapacità del Patto di evitare l'emersione di comportamenti fiscalmente poco virtuosi o come nel caso greco o si è fondata la risposta dell'Unione alla nuova fase in cui è entrata la crisi globale nel continente europeo ovvero sia, dopo la crisi finanziaria e quella dell'economia reale, quella della crisi del debito. La scarsa funzione di deterrenza esercitata dai vincoli europei di bilancio, tuttavia, ha rappresentato solo uno dei grandi problemi affrontati nel riassetto della governance economica, e la presa di coscienza della reale natura di crisi quali quella irlandese o spagnola o derivanti essenzialmente dalla socializzazione dei debiti del settore privato o ha spinto il legislatore unionale ad allargare la prospettiva alla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici.

Una delle prime proposte elaborate dalla c. d. *Task force Van Rompuy* (istituita dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 proprio con lo scopo di suggerire soluzioni in vista del miglioramento del quadro di gestione delle crisi) e successivamente recepita nel processo di riforma è stata quella del Semestre europeo, formalmente introdotto con modifica del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita (Consiglio Ecofin del 7 settembre 2011) e poi ricondotto nell'ambito della normativa unionale con il regolamento n. 1175/2011. L'obiettivo, come è noto, era quello di realizzare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche dei Paesi membri. Concentrato nella prima parte dell'anno e articolato in più fasi, dall'*Annual Growth Survey* della Commissione all'approvazione delle linee-guida di politica economica e di bilancio in Consiglio europeo, dalla presentazione dei programmi di stabilità o convergenza e dei piani nazionali di riforma degli Stati membri alle raccomandazioni ad essi rivolte dalle istituzioni unionali, esso va a riunire in un unico ciclo integrato i vari filoni dell'azione europea di coordinamento delle politiche nazionali, ponendosi come cornice generale nella quale hanno luogo le procedure contemplate nel quadro del Patto di stabilità e crescita (regolamenti (CE) 1466 e 1467/97 come modificati dal *six pack*) e degli indirizzi di massima (ex art. 121 TFUE). La significatività del nuovo strumento del Semestre europeo, comunque, non risiede tanto nell'affiancare alle valutazioni *ex post* sullo stato delle finanze degli Stati membri un momento di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche o orientamento già proprio del TFUE post-Lisbona o ma nell'inserirsi in una prospettiva, caratterizzante del resto l'intera riforma della governance economica europea, che tende a spostarsi dalla mera sottoposizione dei Paesi UE a vincoli di risultato a una programmazione il più possibile comune delle politiche di bilancio e occupazionali, in modo da colmare quello iato più volte richiamato tra politica monetaria comune e coordinamento intergovernativo delle politiche fiscali che tante difficoltà ha creato all'Unione nel momento della sfida portata dalla crisi globale. In ciò l'introduzione del Semestre converge pienamente con gli obiettivi del successivo pacchetto di riforma della governance economica europea, nel momento in cui anche quest'ultimo o rafforzando il Patto di stabilità e crescita, ampliando la sfera del controllo comunitario oltre la materia di bilancio, in generale trasformando il coordinamento intergovernativo incentrato su parametri predefiniti in una più penetrante imposizione di obblighi alle politiche economiche nazionali o mira a farsi ponte verso una futura politica economica comune per l'eurozona. Tanto più alla luce dell'integrazione dell'azione di coordinamento con i contenuti del Patto europlus, allegato alle dichiarazioni conclusive del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 e contenente un impegno degli Stati partecipanti ad adottare misure funzionali alla promozione della competitività, dell'occupazione, della sostenibilità dei conti pubblici e al rafforzamento della stabilità finanziaria, perseguendo il coordinamento delle

politiche fiscali. Anche se resta da vedere se e come il mantenimento dei suddetti impegni possa essere assicurato dalle nuove norme europee sul coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e dai nuovi regolamenti sulla governance economica, che in effetti prevedono un impianto sanzionatorio effettivo solo per il coordinamento di bilancio (Patto di stabilità) e per gli squilibri macroeconomici (procedura per squilibri eccessivi)⁵.

Gli atti in questione, riuniti nel cosiddetto *six pack* approvato dal Consiglio l'8 novembre 2011, provvedono a rafforzare i vincoli di politica fiscale, ad armonizzare i quadri di bilancio e ad affrontare la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi. Nel primo caso si procede alla riforma del Patto di stabilità, operata con i regolamenti n. 1175/2011 (modificante il regolamento 1466/97, la parte preventiva), 1177/2011 (modificante il regolamento 1467/97, la parte correttiva), 1173/2011 (sanzioni). Partendo dalla consapevolezza dello sfioramento dei vincoli di bilancio messo in atto da Germania e Francia nel 2003, nonché delle misure di flessibilizzazione che sono state introdotte con la riforma del 2005⁶, lo spirito delle modifiche risiede nella volontà di rafforzare la credibilità del Patto, introducendo criteri di semiautomaticità nelle votazioni delle sanzioni capaci di recuperare il valore di deterrenza originariamente incarnato dai parametri sul deficit e sul debito. Ciò avviene, in particolare, attraverso l'introduzione del meccanismo della maggioranza qualificata inversa, per cui la misura raccomandata dalla Commissione o in particolare nell'ambito dell'irrogazione delle sanzioni o si considera adottata dal Consiglio se questo, nel termine di dieci giorni, non provvede a respingere la proposta a maggioranza qualificata. Si estende inoltre la previsione di sanzioni dalla parte correttiva (dunque dalla procedura per disavanzi eccessivi) alla parte preventiva, rispetto a scostamenti significativi dall'obiettivo di medio termine: quest'ultimo non è più identificato nel pareggio di bilancio, ma in un obiettivo differenziato per Stato membro e ricompreso in un margine tra il -1% del PIL e il pareggio o attivo, in termini corretti per il ciclo economico e al netto delle misure temporanee e *una tantum*⁷. In tal modo implicitamente superando la nozione dell'obiettivo di medio termine quale meramente funzionale al rispetto di un disavanzo non eccessivo (cioè non superante il 3% del PIL). Ciò nonostante,

⁵ Cfr. ALTOMONTE C., VILLAFRANCA A. e ZULEEG F., *La riforma della governance economica europea*, Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) n. 27 o aprile 2011, 11-12. Sul punto cfr. anche CRESCENZI A., *La Strategia 2020 e la nuova governance europea*, in DECARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, 371-420. A tal proposito, comunque, nella c. d. *Blueprint* per un'UEM autentica e approfondita di fine 2012 la Commissione europea ha prefigurato uno strumento di convergenza e competitività fondato su accordi contrattuali e relativo apposito sostegno finanziario tra Stati dell'eurozona e autorità unionali (cfr. COM (2012) 777 definitivo, 22-24).

⁶ Per una ricostruzione più approfondita delle vicende del 2003-2005, si rinvia a RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 417-428.

⁷ L'obiettivo di medio termine (OMT) è dunque un obiettivo *country specific*, ed è determinato, ai sensi del Codice di condotta attuativo del Patto di stabilità, quale il valore più alto tra quel valore del saldo di bilancio strutturale cui i Paesi dell'area euro (o partecipanti al sistema ERM II) si sono impegnati ai sensi del Patto di stabilità e crescita (del *Fiscal compact* per chi vi ha aderito), quel valore del saldo di bilancio strutturale assicurante il rispetto del rapporto deficit/PIL al 3% considerate la volatilità del prodotto interno lordo riscontrata in passato e la sensibilità del bilancio alle variazioni dello stesso e, infine, quel valore del saldo di bilancio strutturale che garantisce la sostenibilità sia del debito pubblico (o il rapido convergere verso il livello considerato sostenibile, cioè il 60% del PIL) sia delle passività implicite derivanti dall'invecchiamento della popolazione per il Paese in questione. Sul punto cfr. DE IOANNA P., LANDI L., *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, Università Bocconi, Short notes series n. 3/2012, 11-12, nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVII legislatura, *La governance economica europea*, elementi di documentazione, n. 3, giugno 2013, 28-29. Ai sensi del reg. (CE) n. 1466/1997 come modificato dal *six pack*, l'OMT di ogni Stato membro è aggiornato con cadenza triennale e può, in ogni caso, essere rivisto nell'eventualità di riforme strutturali aventi un impatto significativo sulle finanze pubbliche del Paese in questione (pensiamo ad esempio ad una riforma del sistema pensionistico).

l'opposizione del Consiglio, in fase di negoziazione, all'introduzione di meccanismi semiautomatici nel braccio preventivo del Patto ha portato ad un sistema (ancora) più complesso rispetto a quello seguito per l'irrogazione delle sanzioni nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, potendosi infatti giungere all'applicazione della maggioranza inversa soltanto in esito a un complicato percorso nel quale sia stato sancito dal Consiglio il mancato adeguamento dello Stato in questione alle raccomandazioni di rientro dallo scostamento dall'obiettivo di medio termine (constatazione a sua volta raccomandata dalla Commissione e sulla quale il Consiglio stesso vota a maggioranza qualificata, subentrando la maggioranza semplice inversa solo a seguito di un primo respingimento). Ad ogni modo, il nuovo sistema sembra concepito per un'applicazione graduale e progressivamente più stringente delle sanzioni, congegnate per intervenire ai diversi stadi della sorveglianza multilaterale e della procedura correttiva in forme via via più punitive (deposito fruttifero, deposito infruttifero, ammende)⁸. Sempre nella prospettiva di un irrigidimento dei controlli, inoltre, si prevedono nuove specifiche regole sull'evoluzione della spesa pubblica, sottoposta ai vincoli di una c. d. *politica di bilancio prudente*, e si torna a prestare nuova attenzione all'elemento del *debito*, introducendo la regola della riduzione di un ventesimo l'anno della parte eccedente il 60% del PIL (sono tuttavia previsti dei fattori significativi che agiscono potenzialmente da attenuanti nella procedura d'infrazione, quale ad esempio il livello dell'indebitamento privato e i contributi finanziari nell'ambito della solidarietà internazionale e della realizzazione degli obiettivi delle politiche europee, inclusa la stabilità finanziaria). I restanti atti del pacchetto si occupano invece dei requisiti comuni per i quadri di bilancio (direttiva 2011/85/UE) e della richiamata sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (regolamenti n. 1176/2011 e 1174/2011). In quest'ultimo caso, sulla base della potenziale pericolosità, quanto a stabilità dell'area euro, di fattori come la quota di ricchezza nel settore immobiliare rispetto al PIL, la posizione commerciale del Paese o l'indebitamento del settore privato, il legislatore europeo ha deciso di inserire nella nuova normativa sia una procedura di allerta e sorveglianza *preventiva* sugli squilibri macroeconomici, sia una procedura *correttiva* di sanzionamento degli eventuali squilibri eccessivi. L' conclusione, peraltro, di un impianto sanzionatorio ai differenti stadi della procedura per squilibri eccessivi non sembra fugare i dubbi espressi sulla realistica applicazione dei meccanismi di *enforcement* previsti dai regolamenti: appare per esempio difficile, per le istituzioni europee, intervenire su un Paese dell'Unione nel quale non si siano manifestati problemi evidenti, ponendosi in tale eventualità problemi di natura prettamente politica di non trascurabile rilievo; vi è poi il rischio che, inoltre, la farraginosità delle procedure e la resistenza degli Stati membri possano portare a un'applicazione delle correzioni ormai tardiva, quando gli squilibri abbiano già assunto dimensioni significative. Sarebbe inoltre necessario garantire un continuo coordinamento e coerenza non solo con l'attività di vigilanza del CERS (Comitato europeo per il rischio sistemico), ma anche con il monitoraggio sui progressi delle riforme strutturali nell'ambito della strategia Europa 2020⁹.

⁸ Con riguardo alla nuova articolazione del sistema delle sanzioni, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell'UE*, Documentazione per le Commissioni e Attività dell'Unione Europea, n. 189, 23/11/2011.

⁹ Sulle criticità della nuova procedura per squilibri macroeconomici eccessivi cfr. VISCO I., *La governance economica europea: riforma e implicazioni*, intervento tenuto all'Università dell'Aquila l'8 marzo 2011 in occasione del ventennale della Facoltà di Economia, 2011, (disponibile su www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_md/visco_8_marzo_2011.pdf), 8-9. Anche per questo, più di recente, è iniziata la discussione su un meccanismo proposto dalla Commissione fondato su *intese di tipo contrattuale* tra Stati dell'area euro e autorità unionali per l'attuazione delle riforme strutturali considerate necessarie per i singoli paesi, in attuazione del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche di cui all'art 11 del *Fiscal compact* e in connessione alla

Il quadro della riforma della governance economica europea, inoltre, si completa oggi con le nuove misure contenute nel c. d. *two pack*, ossia le due proposte di regolamento della Commissione presentate il 23 novembre 2011 e approvate in seconda lettura da Parlamento e Consiglio la scorsa primavera. La discussione su di esse ha fatto emergere ancor più nitidamente quel binomio tra maggior controllo unionale nell'elaborazione delle politiche di bilancio nazionali e gestione solidale e federale delle crisi finanziarie dei singoli Paesi che dovrebbe costituire il fondamento di uno sbocco federalista del processo di riforma. Sulla base dell'art. 136, parr. 1 e 2 TFUE, infatti, la Commissione ha proposto l'integrazione delle misure del *six pack* con specifiche disposizioni relative ai Paesi dell'eurozona. Il primo regolamento (Reg. (UE) n. 472/2013) introduce meccanismi di sorveglianza rafforzata per gli Stati membri dell'eurozona che affrontano o rischiano di affrontare serie difficoltà nell'ambito della loro stabilità finanziaria e/o che beneficiano o potrebbero potenzialmente beneficiare dell'assistenza finanziaria internazionale (da parte di altri Stati membri, dell'EFSSF, dell'EFSM, dell'ESM o di altre istituzioni finanziarie internazionali quali l'FMI). In tali casi, la Commissione potrebbe sottoporre il Paese a *sorveglianza rafforzata*, il che implicherebbe per lo Stato il dovere di adottare misure, concertate con la Commissione stessa congiuntamente alla BCE, finalizzate a rimediare alla situazione di instabilità finanziaria. Nell'ambito di tale sorveglianza rafforzata, poi, l'esecutivo unionale potrebbe concludere che sia necessaria, da parte dello Stato, l'adozione di misure aggiuntive per far fronte alla situazione di instabilità finanziaria, e che la situazione finanziaria dello Stato membro in questione abbia effetti negativi rilevanti sulla stabilità finanziaria della zona euro. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione e votando a maggioranza qualificata, potrebbe raccomandare allo Stato stesso di richiedere assistenza finanziaria e preparare un programma di aggiustamento macroeconomico. Laddove lo Stato membro richieda l'assistenza finanziaria dell'EFSSF o dell'ESM, la Commissione preparerebbe, in cooperazione con la BCE e con l'FMI, un rapporto sulla sostenibilità del debito pubblico del Paese interessato, in particolare sulla sua capacità di rimborsare l'assistenza finanziaria prevista (sono previste specifiche disposizioni sui controlli delle istituzioni unionali sull'implementazione del programma di aggiustamento e di coordinamento con le nuove norme procedurali previste dal *six pack*). Il secondo regolamento (Reg. (UE) n. 473/2013) riguarda invece alcune disposizioni comuni per la vigilanza e la valutazione dei progetti di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Forse ancor più del primo regolamento ó che pure di fatto ómette sotto tutelaó gli Stati beneficiari di assistenza finanziaria e legittima *ex post* la prassi del controllo vincolante da parte della c. d. *trojka* Commissione-BCE-FMI ó le disposizioni in esame appaiono incidere su prerogative tradizionalmente tipiche della sovranità, quale appunto la predisposizione dei bilanci nazionali. Con essa, potremmo dire, si óestendeó il Semestre europeo alla seconda parte dell'anno, in considerazione del fatto che, come la crisi ha ormai dimostrato, i progetti di bilancio siano divenuti questione d'interesse generale. Le innovazioni contemplate nel regolamento si concentrano in questo caso nell'introduzione di una cornice temporale comune per la predisposizione dei progetti di bilancio (pubblicazione entro il 15 ottobre e approvazione entro il 31 dicembre), nella loro sottoposizione (sempre entro il 15 ottobre) alla Commissione e all'Eurogruppo, in modo da consentire ad essi di esprimere un parere ed eventualmente di richiedere ó da parte dell'esecutivo unionale ó la presentazione di un progetto di bilancio rivisto, in alcune disposizioni, infine, sul potenziamento della procedura per disavanzi eccessivi nel caso di Stati membri appartenenti all'area euro. Un triplice rafforzamento, dunque, della sorveglianza e del controllo sulle politiche di bilancio nazionali, che permette alla

creazione di una *fiscal capacity* unionale con funzioni anticicliche (cfr. ancora la c. d. *Blueprint* per un'UEM autentica e approfondita di fine 2012).

Commissione di esercitare un ruolo ancora più incisivo: vigilando sull'attuazione concreta degli indirizzi rivolti agli Stati membri in primavera nell'ambito del Semestre europeo, essa potrebbe in tal modo far emergere, attraverso il parere di cui sopra, l'allontanamento dai parametri del Patto di stabilità e costituire un ulteriore strumento, a disposizione della Commissione, per giustificare la raccomandazione al Consiglio di aprire la procedura per disavanzi eccessivi. La stessa logica seguita dalla possibilità, in sede di esame dei progetti di bilancio - prima dunque che vengano sottoposti all'esame parlamentare - di richiedere la presentazione di un progetto *rivisto*: possibilità che, se pure non può correttamente essere interpretata nei termini di un potere di veto della Commissione sui bilanci degli Stati membri, certamente vale ad influenzare indirettamente le decisioni del parlamento nazionale, il quale esaminerà e voterà le proposte di legge di bilancio avendo ben presente la possibilità dell'esecutivo comunitario di utilizzare il mancato adeguamento come parte delle circostanze giustificatrici di una decisione del Consiglio in merito alla procedura per deficit eccessivi. Se dunque i parlamenti degli Stati membri resteranno pienamente sovrani nella votazione del bilancio, e se la Commissione manterrà formalmente solo un ruolo di controllore e "suggeritore" rispetto al conformarsi della legislazione nazionale ai vincoli europei esistenti, i contorni che questa "decisione informata" delle assemblee legislative nazionali appare assumere (per effetto della richiesta di un progetto di bilancio rivisto da un lato, del parere sullo stesso dall'altro) non sono certo privi di conseguenze quanto a costrizione ulteriore delle sovranità nazionali. Il che, ancora, è un fattore che non può essere interpretato se non nella prospettiva di quel rafforzamento della disciplina di bilancio degli Stati membri dell'eurozona che dovrebbe costituire la base, fra l'altro, di una futura messa in comune dell'emissione dei debiti pubblici (non a caso oggetto del *Libro Verde sulla fattibilità degli Stability bonds*¹⁰ pubblicato dalla Commissione lo stesso giorno della presentazione del *two pack*). Proprio in questa prospettiva, del resto, si inserivano gli emendamenti votati dal Parlamento europeo nel giugno 2012 e successivamente caduti in seconda lettura, i quali significativamente si concentravano sul superamento di un'impostazione di mera continuità e specificazione del *six pack* per delineare misure volte alla tutela dei Paesi dell'area euro da una pressione ingiustificata dei mercati finanziari, promuovendo una governance economica non "sbilanciata" sul lato del rigore ma contemplante anche strumenti di gestione comune del debito¹¹ (fra tutti, lo *European redemption fund*, cioè un fondo di riscatto cui i

¹⁰ Per un'esposizione sistematica delle tre proposte di *stability bond* discusse nel Libro Verde (sostituzione completa dei titoli di debito nazionali con bond comuni garantiti da tutti, sostituzione parziale con garanzia comune, sostituzione parziale con garanzia differenziata) cfr., fra gli altri, VILLAFRANCA A., *E' scoccata l'ora degli eurobond?*, ispionline.it, 23 novembre 2011.

¹¹ L'idea di una gestione comune del debito pubblico è tema di dibattito primario nell'ambito della governance economica europea. Una prima proposta per l'emissione di euro-obbligazioni risale peraltro già agli anni '90, quando allora presidente della Commissione europea Jacques Delors sponsorizzò la creazione di *Union bonds* finalizzati al finanziamento di investimenti europei (come ricordato in tempi più recenti da HOLLAND S., *Union bond per il rilancio della UE*, *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2010). Oggi la discussione è arricchita da numerose proposte, come per esempio quella prevedente la messa in comune del debito dei Paesi dell'area euro fino a una determinata soglia, che potrebbe essere pari al 60% del PIL (sul punto si veda DELPLA J., VON WEIZSACKER J., *The blue bond proposal*, Bruegel Policy Brief n. 3, maggio 2010 e JUNCKER J. C., TREMONTI G., *Eurobonds would end the crisis*, *Financial Times*, 5 dicembre 2010, nonché MONTI M., *Titoli europei in aiuto dell'euro*, *Corriere della Sera*, 2 dicembre 2010) oppure quella contemplante il deposito di una parte del debito pubblico in un fondo operante nel mercato (in una prospettiva anche internazionale, cfr. SAVONA P., *Un parcheggio per i debiti pubblici del mondo*, *Il Messaggero*, 18 febbraio 2010 e VISCO V., *Come salvarsi dalla deflazione*, *Il Corriere della Sera*, 13 luglio 2010). In generale è come sinteticamente ricordato in VISCO I., *La governance economica europea: riforma e implicazioni*, intervento tenuto all'Università dell'Aquila l'8 marzo 2011 in occasione del ventennale della Facoltà di Economia, cit., 13-14 è la soluzione degli eurobond porterebbe il vantaggio di dimostrare l'impegno politico dei Paesi aderenti all'euro a mantenere l'Unione economica e monetaria rispetto alla pressione dei mercati finanziari e, nella forma dei c. d. *project*

Paesi non sottoposti ad assistenza finanziaria avrebbero conferito la parte di debito eccedente il 60% del PIL, con un rimborso a venticinque anni).

Con l'approvazione dei due regolamenti in esame, la riforma della governance economica europea è tornata nell'alveo di quel diritto dell'Unione europea dal quale era (provvisoriamente) fuoriuscita con il *Fiscal compact*, concluso infatti nella forma di un accordo di diritto internazionale. Quest'ultimo resta uno dei pilastri di quel grande processo di innovazione normativa sovranazionale che ha influenzato e influenzerà il governo della finanza pubblica nazionale. Non a caso, la sua ratifica è prevista dallo stesso Preambolo come condizione per la usufrutto dell'assistenza finanziaria erogata dal Meccanismo europeo di stabilità, e sono contemplate apposite norme di coordinamento che garantiscono la conformità con il diritto dell'Unione europea (in particolare art. 2, par. 1 e 2, e art. 3, par. 1) Su pressione della delegazione di negoziatori del Parlamento europeo, del resto, è esplicitamente previsto che il più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (art. 16). La prospettiva della riconduzione nell'ambito del sistema dei Trattati europei dovrà comunque misurarsi con il problema dell'unanimità, a tal proposito confidandosi che un nuovo contesto politico ed economico abbia per quell'epoca fatto cambiare opinione agli Stati membri oggi non aderenti al patto (Regno Unito in testa)¹². Per quanto riguarda i contenuti del nuovo Trattato, in realtà, pochi sono gli elementi realmente innovativi rispetto al *six pack*. Non appaiono certo esserlo le cinque regole relative ai bilanci pubblici che, ai sensi dell'art. 3, le Parti contraenti si impegnano a rispettare (par. 1, lettere a-e), e in particolare la regola per cui la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di ciascuno Stato membro è in pareggio o in avanzo: lungi dall'imporre il pareggio di bilancio in termini contabili, il patto fiscale precisa che tale regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Finendo così per far coincidere o anche quanto a possibilità di deroga e considerazione del ciclo economico o il nuovo obbligo con quello già in vigore ai sensi del riformato Patto di stabilità¹³. La vera novità, allora, consiste nell'obbligo di costituzionalizzazione

bond, di poter costituire elemento di stimolo alla ripresa economica in una fase in cui i bilanci pubblici dei Paesi in difficoltà sono sostanzialmente privi di risorse da poter dedicare a una politica di investimenti. Si creerebbe inoltre un mercato particolarmente liquido, con un rendimento dei titoli potenzialmente inferiore alla mera media dei tassi pagati dai vari Paesi dell'area euro e un rafforzamento del ruolo dell'euro a livello internazionale, *competitor* del dollaro quale valuta di riserva globale (in linea del resto con le tendenze di fondo manifestatesi fino allo scoppio della crisi). La questione di fondo, naturalmente, resta innanzitutto politica, legata cioè alla valutazione di opportunità dei Paesi economicamente più solidi e della Germania in particolare; valutazione cui peraltro non dovrebbero sfuggire gli assai rilevanti costi derivanti da una crisi dell'unione valutaria, di cui anch'essi hanno beneficiato nel corso dell'ultimo decennio (pensiamo alla possibilità di evitare svalutazioni competitive da parte dei Paesi mediterranei e di esportare più facilmente nei relativi mercati: sul punto cfr., fra gli altri, DI TARANTO G., *Le basi problematiche della moneta europea*, in *Aspenia* 56, aprile 2012, o i futuri del capitalismo, e CASELLI G. P., PASTRELLO G., *La Germania non è capace di guidare l'Europa?*, in *oAlla guerra dell'euro*, *Limes* n. 6/2011). Tuttavia non sono da sottovalutare gli ostacoli giuridici, che nel breve termine potrebbero impedire l'introduzione di un tale strumento: sarebbe infatti necessaria una modifica dei Trattati (in particolare dell'art. 125 TFUE), a meno di non optare per una garanzia (almeno inizialmente) differenziata sui bond emessi in comune.

¹² Eventualmente tramite il ricorso ad apposite clausole di *opting out*.

¹³ Con l'unica differenza, in realtà, che il vecchio margine inferiore di disavanzo strutturale resta dell'1% solo per quei Paesi che abbiano un rapporto debito/PIL inferiore al 60%.

del principio del pareggio (o meglio, di equilibrio) di bilancio¹⁴, alla garanzia della cui osservanza è preordinata, in base all'art. 8, la duplice tipologia di ricorsi effettuabili dagli altri Stati dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione (ex art. 273 TFUE). Terza significativa novità in materia di sorveglianza e controllo sulle politiche di bilancio, inoltre, costituisce l'estensione della maggioranza inversa al braccio correttivo del Patto di stabilità, maggioranza inversa prevista dal *six pack* limitatamente alla votazione delle sanzioni (e, in forme peculiari, alla parte preventiva) ed ora significativamente applicata anche al momento della constatazione della sussistenza di un deficit eccessivo. Anche se, occorre precisare, tale risultato è ottenuto in maniera indiretta, stante l'impossibilità di procedere a revisione dei Trattati, attraverso un obbligo di diritto internazionale che prende la forma di una sorta di "patto di sindacato" delle Parti contraenti nell'ambito delle votazioni in Consiglio. A tal proposito, peraltro, il *Fiscal compact* introduce una differenziazione nelle procedure di sorveglianza e controllo su disavanzo e debito pubblico, ribadendo per quest'ultimo quanto previsto dalla normativa dell'Unione (regola sul debito, fattori attenuanti) ma provvedendo a metterla al riparo dall'applicazione del meccanismo della maggioranza inversa (art. 4). Significative sono inoltre alcune disposizioni di carattere istituzionale, quale la sistematizzazione degli *Eurosummit* che hanno marcato le tappe dell'azione di riforma della governance economica (art. 12) e la cooperazione interparlamentare (art. 13): disposizioni che in effetti, sebbene di contorno rispetto alla definizione delle nuove regole di bilancio, svolgono la essenziale funzione di offrire una prospettiva di sistematizzazione, efficientamento e legittimazione democratica della sede unionale o comunque sovrastatale di determinazione dei nuovi vincoli.

3. Il recepimento delle nuove regole europee nell'ambito del *fiscal framework* nazionale: modalità di collegamento con gli obiettivi prefissati in sede unionale e meccanismi di *enforcement* predisposti a livello interno

In altre parole, dall'analisi delle caratteristiche della nuova governance e delle sue direttrici d'evoluzione emerge un quadro complessivamente finalizzato al rafforzamento della coerenza dei vincoli di bilancio e alla riduzione dei margini di manovra nazionali in politica economica, che trova conferma nelle modalità o per quanto differenziate o con le quali i principali Stati membri dell'eurozona (Germania, Spagna, Francia, Italia) hanno provveduto a conformare le proprie legislazioni. In primo luogo, gli Stati membri hanno spesso dovuto procedere alla riforma delle procedure finanziarie interne in maniera tale da renderle compatibili con il nuovo semestre di

¹⁴ Si prevede altresì l'obbligo di istituire a livello nazionale un meccanismo *ad hoc* per l'intervento di correzione automatica dinanzi a deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea (art. 3, par. 1, lett. e). Sul punto più generale della costituzionalizzazione del principio del pareggio, per una sintetica critica, cfr. PISAURO G., *Come funziona il Fiscal Compact*, lavoce.info, 31.01.2012. Si consideri infatti che, se al momento l'obiettivo del bilancio in pareggio più che garantisce l'adempimento della regola sulla riduzione del debito (già in vigore con il *six pack* e ribadita dal *Fiscal compact*), nei prossimi anni il divario tra sforzo necessario all'assolvimento del criterio dell'indebitamento e sforzo necessario all'assolvimento del criterio del debito tenderà ad approfondirsi, in considerazione del restringimento della quota di debito da ridurre annualmente (che si riduce al ridursi dell'ecedenza rispetto al 60% del PIL). Ciò presupponendo, in maniera non troppo ottimistica ma realisticamente prudente, una crescita del PIL dell'1% in termini reali e un costo medio del debito pubblico del 5,5% dal 2014. Di qui la posizione di Pisauro per cui «se l'obiettivo finale è la crescita economica, ci sono buoni motivi per volere la riduzione del debito pubblico, specie in casi come quello italiano. Non ve ne sono altrettanti per imporre il pareggio di bilancio per sempre. Il fatto che oggi la prima regola possa richiedere il rispetto della seconda non è un buon motivo per vincolare la politica fiscale dei Paesi europei nel prossimo decennio».

coordinamento delle politiche economiche e di bilancio: in particolar modo con riguardo all'introduzione di nuovi strumenti per lo svolgimento della tradizionale funzione di indirizzo e controllo delle assemblee parlamentari nazionali sulle politiche di bilancio interne, ora co-determinate con le istituzioni dell'Unione. Nel caso italiano, ciò è avvenuto per il tramite della legge n. 39/2011 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), legge che, in tal modo, è andata ad innovare l'appena riformato impianto della legislazione di contabilità. La riforma del 2009, che pure procedeva ad introdurre in materia innovazioni rilevanti e non neutrali rispetto a una gestione dei conti pubblici coerente con gli obblighi europei ó dalla riclassificazione della struttura del bilancio alla revisione del ciclo annuale di programmazione, dall'armonizzazione dei bilanci alla riforma del sistema dei controlli ó lasciava tuttavia ancora aperte molte questioni rispetto alla capacità di integrazione delle procedure finanziarie interne con i meccanismi di sorveglianza dell'Unione, nonché rispetto alla partecipazione stessa delle Camere alla definizione degli obiettivi programmatici in connessione al Patto di stabilità. Una fra tutti, la previsione, di cui all'art. 9 della legge relativo ai "Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica", di una mera trasmissione alle Camere dello schema di aggiornamento del Programma di stabilità il quale, pure un passo in avanti rispetto alla normativa previgente (l. n. 468/1978, come modificata dalla l. n. 208/1999), non dava neanche alle Camere la possibilità di esprimersi con apposita risoluzione, peraltro escludendo qualsiasi obbligo informativo rispetto al Piano nazionale di riforma. Bisogna allora attendere la successiva legge del 2011 perché nella legislazione in materia vengano introdotte norme appositamente finalizzate all'adeguamento delle procedure finanziarie del nostro Paese ai vincoli europei, con particolare riferimento al Semestre europeo. L'essenza della riforma risiede proprio nell'adeguamento del ciclo e degli strumenti della programmazione economica e finanziaria italiana alle nuove regole di una governance economica europea in costante rafforzamento, nella prospettiva non solo di una maggiore incidenza della sorveglianza unionale nel governo dei conti pubblici dei Paesi membri, ma anche di un allargamento della stessa al rispetto di parametri non meramente attinenti alla disciplina fiscale (obiettivo, quest'ultimo, che risulta perfettamente coerente con la Strategia europea per la crescita e l'occupazione e, per i Paesi che vi hanno aderito, con il Patto europlus). E' in questa luce che può essere apprezzato l'insieme delle modifiche apportate dalla l. 39/2011 alla normativa del 2009, che peraltro si pongono in qualche modo in coerenza con alcune linee di fondo seguite dal legislatore italiano in tema di raccordo tra procedure di bilancio italiane e vincoli europei sin dalla fine degli anni '90. A tal proposito, infatti, appaiono tornare, nell'opera di riforma concretizzata nella legge del 2011, alcune direttrici di intervento in materia già costituenti retroterra della riflessione che aveva portato circa un decennio prima all'approvazione della legge n. 208/1999, come ad esempio l'interrogativo sul ruolo da assegnare al Parlamento nel procedimento di formazione degli obiettivi di bilancio poi rendicontati all'Unione e le modalità del collegamento da assicurare tra relazione di responsabilità dell'esecutivo in sede europea per il rispetto dei parametri del Patto di stabilità e rapporto Governo-Parlamento nella formulazione dell'indirizzo politico-finanziario. Riflessione che, all'epoca, aveva portato il legislatore a risolversi per una tendenziale valorizzazione dello strumento del DPEF (oggi DEF).

Le principali innovazioni contenute dalla legge n. 39/2011 riguardano dunque: la ridefinizione del ciclo e degli strumenti della programmazione finanziaria, con particolare riguardo ai termini di presentazione del DEF (anticipata al 10 aprile) e all'obbligo di presentazione della Nota d'aggiornamento dello stesso; l'ampliamento dei contenuti del DEF e della Nota d'aggiornamento; la previsione di un più generale obbligo in capo al Governo di trasmettere alle Camere tutti i documenti ricevuti dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del Semestre europeo, assieme a quello,

specificamente assegnato al Ministro dell'economia e delle finanze, di riferire alle competenti commissioni parlamentari riguardo le *linee-guida* in materia di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo tra febbraio e marzo (art. 9 della l. n. 196/2009, come modificato dalla l. n. 39/2011). Complessivamente, la novità più significativa riguarda il nuovo contenuto del DEF, che arriva a ricomprendere gli schemi di aggiornamento del programma di stabilità e del piano nazionale di riforma. Da questo punto di vista, la riforma dei contenuti del DEF è doppiamente portatrice di innovazione: da un lato, per il ricomprendere nell'ambito del documento di programmazione, sottoposto a votazione parlamentare, gli schemi dei documenti richiesti dall'Unione nell'ambito della sorveglianza multilaterale e del coordinamento delle politiche economiche, in significativa rottura con i precedenti obblighi informativi; dall'altro, per l'estendere al coordinamento delle politiche economiche l'adeguamento delle procedure finanziarie interne, in conseguenza del resto con la prospettiva (propria del *six pack*, ad esempio) di rafforzamento della governance europea anche su questo versante. Così, rispetto alla scarsa normativa previgente, ora le Camere ricevono ó e approvano con apposite risoluzioni ó sia lo schema del programma di stabilità, sia quello dello schema del piano nazionale di riforma, prima che vengano inoltrati dall'esecutivo alle autorità dell'Unione. Come si diceva, tuttavia, l'opera di riforma non si è fermata alla legislazione di contabilità: essa si è ampliata a ricomprendere lo stesso livello costituzionale, a seguito del convergere delle istituzioni unionali, dei Paesi economicamente più solidi¹⁵ e dei mercati finanziari sulla necessità pressante che gli Stati membri dell'eurozona fornissero un'ulteriore garanzia relativamente all'impegno di risanamento dei conti nel breve termine e di mantenimento di una politica di bilancio responsabile nel lungo termine. Nel caso italiano, la tendenza alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio ha portato all'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), la quale oggi deve essere valutata in combinato disposto con la legge attuativa *rinforzata* n. 243/2012. A quest'ultimo proposito, come da più parti ricordato, il legislatore costituzionale italiano ha operato una scelta che lo allontana dall'analoga riforma tedesca del 2009 (c.d. seconda *Föderalismusreform* del 2009), per avvicinarlo alle revisioni costituzionali di Spagna e Francia: si rinvia la definizione concreta dei nuovi vincoli di finanza pubblica ad una legge gerarchicamente sovraordinata alle leggi ordinarie, senza procedere a cristallizzare nel testo costituzionale specifici massimali numerici di indebitamento strutturale¹⁶. Come è noto, inoltre, la riforma costituzionale non si è limitata a una revisione dell'art.

¹⁵ Come, naturalmente, la Germania o la Finlandia.

¹⁶ Ci si riferisce, naturalmente, alla *delega* di cui all'art. 5 della legge cost. 1/2012, nonché alla riserva di legge *rinforzata* di cui al nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost.. Sulla natura particolare della legge 243/2012, cfr. LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Napoli, Jovene editore, 2012, 89-144: in breve, si tratta di una legge che, votata a maggioranza assoluta dalle Camere, non potrà essere da queste modificata se non al raggiungimento della stessa soglia di voto, in maniera tale da garantire quella sovraordinazione rispetto alla legislazione ordinaria dei meccanismi di dettaglio, applicativi del principio dell'equilibrio, che è richiesta a livello europeo e che è possibile ritrovare in altri Stati membri dell'eurozona che hanno intrapreso simili provvedimenti. Per quanto riguarda la revisione della Legge fondamentale tedesca e in particolare dei suoi artt. 109, 109a e 115 GG, si rinvia a PEREZ R., *La nuova disciplina di bilancio in Germania*, *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2011; per un confronto della stessa con la riforma italiana, cfr. BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 249-266. Per una comparazione allargata a Spagna e Francia (in quest'ultimo caso tenendo conto che il disegno di legge di revisione è stato poi abbandonato, a favore di una *loi organique* attuativa di principi già costituzionalizzati nel 2008), cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi ó Dipartimento istituzioni, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Testo a fronte tra i disegni di legge di riforma costituzionale italiana e francese e le riforme costituzionali tedesca e spagnola*,

81 Cost. ó norma fondamentale della Costituzione finanziaria nostrana ó ma si è spinta inevitabilmente a riformare ulteriori articoli del testo della Carta, ossia gli artt. 97, comma 1¹⁷, 117, comma 3 e 119, commi 1 e 6¹⁸. Il cuore della nuova riforma, tuttavia, si situa nei primi due commi del nuovo art. 81¹⁹, dato che è in questi che viene iscritto il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese.

3.1 La *vexata quaestio* della nozione di equilibrio di bilancio: un rinvio sostanziale alla fonte europea

Nonostante il titolo riportato in calce al disegno di legge costituzionale, la nozione accolta nella nostra Costituzione non è quella di un *pareggio contabile* ó cioè di una preclusione assoluta di qualsivoglia deficit di bilancio - bensì quella di un equilibrio riferito al *saldo strutturale*, che nel prescrivere l'eliminazione di disavanzi suscettibili di aumentare il debito pubblico sconta però gli effetti degli andamenti congiunturali e arriva dunque a consentire ó nelle fasi avverse del ciclo economico ó l'esistenza di un disavanzo in termini nominali²⁰. Da questo punto di vista, l'art. 3

Documentazione per l'esame di Progetti di legge, n. 551/3, 04/11/2011; nonché DECARO C., *La limitazione del debito in prospettiva comparata*, sempre in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 267-295.

¹⁷ ÓLe pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost., nuovo primo comma). Significativo, in particolare, è il riferimento ora contenuto al diritto europeo, riferimento che è assente nel nuovo art. 81 e che appare avvicinare la riforma italiana a quelle di altri Paesi dell'area euro.

¹⁸ Per le modifiche apportate ai principi costituzionali di gestione della finanza locale, argomento di importanza tale da richiedere una trattazione a sé, cfr., fra gli altri, MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, federalismi.it n. 14/2012, 26-34, nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* (Approvato dalla Camera dei deputati), elementi di documentazione, n. 55, dicembre 2011, 16-18. Per le modalità attuative date dal Capo IV della l. 243/2012 ai richiamati principi, cfr., fra gli altri, NARDINI M., *La legge 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, OsservatorioSullefonti.it, fasc. 1/2013, 14-16. Parla di una vera e propria *contro-riforma* (pp. 1-2) del sistema delle autonomie scaturente dalla riforma costituzionale del 2011 CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, federalismi.it n. 24/2012.

¹⁹ E' appena il caso di ricordare in questa sede che i nuovi commi 3, 4 e 5, apparentemente riproponenti i contenuti dei vecchi commi 4, 1 e 2 dell'art. 81, riportano in realtà delle modifiche le quali, di per sé minime guardando al dato letterale, hanno in realtà significative conseguenze sulla Costituzione finanziaria. La più significativa risulta l'abolizione della dizione *altra* ó in calce al nuovo comma, che se letta in parallelo alla soppressione del vecchio terzo comma dell'art. 81 produce innovazioni di non secondario rilievo nel disposto costituzionale. Si supera, per questa via, la natura della legge di bilancio quale legge a contenuto tipico e a competenza limitata, estendendo così al tempo stesso anche a questa ó ora assimilabile alle altre leggi modificanti l'ordinamento ó l'obbligo di copertura di cui al vecchio comma quarto (ora terzo). Al vecchio sistema, distinguente il piano del bilancio (non abilitato a istituire nuovi tributi o nuove spese) da quello della legislazione di spesa (soggetta all'obbligo di copertura), sistema poi aggirato dall'introduzione della legge finanziaria e già prima indebolito, nella sua capacità di tenuta degli equilibri, dalle sentenze della Corte costituzionale, se ne sostituisce così un altro: fondato sì sulla valorizzazione dello strumento della legge di bilancio, non più sottoposta ai vincoli di cui sopra, ma accompagnante tale valorizzazione con l'estensione ad essa dell'obbligo di cui al nuovo comma 3 dell'art. 81. La nuova capacità della legge di bilancio di innovare il diritto oggettivo ha richiesto, così, che la legge 243/2012 (art. 15) si occupasse altresì di risistemare la materia superando il vecchio disegno di legge di stabilità: sul punto, cfr. NARDINI M., *La legge 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, cit., 16-17.

²⁰ Viceversa, in periodi favorevoli del ciclo economico il saldo dovrà registrare un avanzo in termini nominali. Le nuove regole europee, in continuità con la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, tengono dunque conto di come l'andamento del ciclo economico possa influenzare, in maniera del tutto congiunturale, l'andamento dei saldi di bilancio: per questo la normativa unionale prende a riferimento il saldo *strutturale*, al netto cioè dell'effetto prodotto dai

della legge 243/2012 è perfettamente coerente con la legge di revisione costituzionale, procedendo a specificare il concetto di "equilibrio" di bilancio in continuo riferimento all'obiettivo di medio termine fissato in sede unionale. Il comma 1, in effetti, stabilisce che "le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'art. 97, primo comma, della Costituzione", quest'ultimo enunciando "come ricordato - il rapporto di coerenza che deve intercorrere tra l'ordinamento dell'Unione europea e i principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico. Analogamente, al comma 2 si provvede ad identificare l'equilibrio con l'obiettivo di medio termine"²¹, mentre al successivo comma 3 si affida ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il compito di stabilire gli "obiettivi del saldo del conto consolidato"²², articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 (i quali, come si vedrà, regolamentano l'eventualità di scostamenti dovuti ad eventi eccezionali e il meccanismo di correzione *ex post*), indicando nei medesimi documenti "le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato". In altre parole, dal combinato disposto della legge di revisione costituzionale e della legge "rinforzata" emerge non tanto una definizione autonoma delle nuove regole numeriche disciplinanti il governo dei conti pubblici, quanto un affidamento della stessa al livello sovrastatale europeo²³. Il che, comunque, non deve indurre a sopravvalutare i margini di manovra rimanenti nella discrezionalità del decisore politico, i cui ulteriori spazi di gestione della finanza pubblica non possono così che essere "contrattati" di volta in volta con la sede supervisorica unionale (e, in concreto, con gli altri Stati membri). In definitiva, dunque, il recepimento da parte italiana delle regole europee e l'adeguamento agli obblighi internazionalmente assunti tramite il *Fiscal compact* sono avvenuti all'insegna della flessibilità di un rinvio mobile alla produzione di regole sovrastatale; tuttavia tale sede di produzione, come sinteticamente spiegato, appare al momento "ingabbiare" la gestione dei conti pubblici nazionali in termini assai stringenti, rimanendo affidata la possibilità di "sforamenti" nell'ambito di politiche anticicliche di investimento alla capacità negoziale del nostro Paese o alla realizzazione di una reale *fiscal capacity* europea utilizzabile allo scopo.

3.2 "Eventi eccezionali" e scostamenti: il recepimento nazionale della flessibilità europea

Altro elemento di flessibilizzazione del nuovo quadro di regole fiscali, il secondo comma del novellato art. 81, oltre a riportare l'ammissione di un indebitamento "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico" è dunque in perfetta coerenza con le regole europee e con altre

c. d. stabilizzatori automatici e dalle misure temporanee e *una tantum*. Per un approfondimento sul calcolo del saldo di bilancio strutturale, e dunque sia della componente ciclica sia delle misure con effetti temporanei e non strutturali sul bilancio pubblico (da distinguere rispetto alle entrate straordinarie o *windfall revenues*, ossia quelle derivanti da un gettito superiore a quanto prevedibile sulla base delle informazioni sul quadro macroeconomico disponibili), cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVII legislatura, *La governance economica europea*, cit., 25-27.

²¹ "L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine" (art. 3, comma 2, legge 243/2012).

²² Si intende qui il saldo del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, aggregato di riferimento per il calcolo del deficit strutturale di cui alla normativa europea.

²³ In questa prospettiva può inserirsi il richiamo operato dall'art. 3, comma 4 della l. 243/2012 ad un elemento di potenziale flessibilizzazione della gestione dell'obiettivo di medio termine già contenuto nel *six pack*, ossia la realizzazione di eventuali riforme strutturali ("Gli obiettivi di cui al comma 3 possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche").

esperienze di riforma costituzionale negli Stati membri - prevede altresì delle possibili deroghe all'equilibrio, nell'eventualità di eventi eccezionali la cui specificazione è demandata alla legge rinforzata²⁴. Si noti comunque la differenza tra le due fattispecie che, ai sensi del secondo comma dell'articolo in esame, rendono costituzionalmente legittimo l'indebitamento statale: la prima, in quanto legata ad un parametro tecnico (*output gap*²⁵, su cui si fonda la depurazione del saldo dagli effetti del ciclo) e subentrante in maniera automatica in conseguenza degli andamenti congiunturali, non si pone come conseguenza di una scelta discrezionale, ma come meccanismo capace di prendere automaticamente in considerazione la maggior spesa dovuta all'operare degli stabilizzatori automatici e le minori entrate dovute alla diminuzione del gettito fiscale in periodi di rallentamento dell'economia (proprio per questo non se ne è sottoposta l'attivazione a condizioni particolari costituzionalmente predefinite); la seconda, viceversa, è questa sì interpretata dal legislatore costituzionale quale risultato di scelte discrezionali e politiche: per questo se ne è assoggettata l'attivazione ad una specifica condizione, ossia il verificarsi di una convergenza sufficientemente ampia nelle Camere (la maggioranza assoluta) per autorizzare il Governo a derogare al divieto di indebitarsi. Quest'ultima condizione, peraltro, è stata oggetto di dibattito in dottrina, esistendo infatti delle opinioni contrarie all'adozione di una tale soglia perché giudicata alternativamente troppo onerosa o troppo poco rigida in un sistema politico quale quello nostrano²⁶; ciò nonostante, e ammettendo pure fondata la preoccupazione che il significato che una stessa soglia di autorizzazione riproposta in diversi contesti politici e costituzionali possa dar luogo a effetti differenziati, occorre tuttavia riconoscere quale movente del legislatore italiano non tanto il ricercare una convergenza sufficientemente ampia e trasversale tra le forze politiche presenti in Parlamento, né il rendere il più possibile difficoltosa ed eccezionale l'attivazione della deroga, quanto piuttosto l'esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari, in un'ottica di controllo politico più che di freno giuridico-costituzionale. Ciò premesso, anche in tal caso siamo di fronte a un elemento di flessibilizzazione ripreso dalla normativa europea (e presente anche nel *Fiscal compact*²⁷), la cui attuazione è garantita ora dall'art. 6 della l. 243/2012. Ribadito al comma 1 che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente nel caso di eventi eccezionali, il comma 2 del citato articolo individua così, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, tali circostanze straordinarie nei periodi di grave recessione economica e in eventi straordinari al di

²⁴ Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. d della legge cost. 1/2012, la legge rinforzata doveva disciplinare «la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro».

²⁵ Differenza tra PIL effettivo e PIL potenziale.

²⁶ In questo senso, cfr. BILANCIA F., *Note critiche sul c. d. õpareggio di bilancioõ*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2012, 2. Non è del resto da sottovalutare, alla luce della frequenza di maggioranze ampie ma frammentate e fragili nel corso della Seconda Repubblica, il rischio di richiedere la maggioranza assoluta per consentire la formazione di disavanzi in situazioni eccezionali: situazioni eccezionali che, in effetti, in un quadro politico caratterizzato da esasperate contrapposizioni politiche, potrebbero risultare tutt'altro che pacificamente riconosciute e fronteggiate dal Governo di turno. Per opinioni opposte, cfr. CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c. d. õpareggio di bilancioõ*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2012, 2-3. Inutile dire che, nel complesso, anche per la materia delle procedure finanziarie una stabilizzazione del sistema politico e un assestamento della forma di governo non potrebbero che coadiuvare una migliore resa delle disposizioni costituzionali e una maggiore efficacia del sistema decisionale in generale.

²⁷ Art. 3, par. 3, comma 2, lett. b, il quale riprende l'art. 5, par. 1, comma 10 del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011.

fuori dal controllo dello Stato (incluse le gravi crisi finanziarie e le gravi calamità naturali) con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. E poi il seguente comma 3 a regolamentare nello specifico le modalità con cui il Governo può procedere a discostarsi temporaneamente dall'obiettivo di medio termine quando ricorrano tali fattispecie. Sentita la Commissione europea, infatti, l'esecutivo dovrà presentare alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. A tal proposito è interessante notare la differenza rispetto all'analoga possibilità di deviazione dall'obiettivo di medio termine prevista nella Legge fondamentale tedesca, espressione di una sensibilità maggiore verso il contenimento del debito: il legislatore costituente tedesco, infatti, ha previsto sì l'eventualità di un'autorizzazione parlamentare all'accensione di prestiti finalizzati a fronteggiare gli eventi eccezionali, ma contestualmente all'approvazione di un piano di ammortamento tale da garantire il riassorbimento del debito creato in un lasso di tempo adeguato²⁸. Viceversa, come risulta dall'art. 6, comma 3 sopra riportato della l. 243/2012, il governo italiano dovrà limitarsi a predisporre e ottenere l'approvazione di un piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, nulla dicendosi quanto a riassorbimento del maggiore debito pubblico contratto. Un elemento che accomuna la creazione (giustificata da eventi eccezionali) di deficit oltre i limiti posti dall'obiettivo di medio termine²⁹ con quella, come vedremo, che nella legge di revisione costituzionale viene ricondotta agli errori di previsione: in entrambe i casi, infatti, la priorità del legislatore italiano sembra essere limitata al ritorno del saldo strutturale al livello dell'obiettivo di medio termine, non avendosi apparentemente riguardo al riassorbimento del maggior debito nel frattempo creato.

3.3 La regola sul debito e la regola sulla spesa

Due elementi che rivestono un carattere centrale all'interno del quadro sopra delineato sulla nuova governance economica europea vanno inoltre ad aggiungersi alle specifiche regole riguardanti le soglie di contenimento dei disavanzi da parte degli Stati membri: ci si riferisce al criterio del debito, particolarmente rilevante per un Paese ad elevato debito pubblico come il nostro, e la regola sulla spesa pubblica, anch'essa inserita nell'ambito del *six pack*. Aspetto che abbiamo visto essere di importanza cruciale nella riforma della governance, la rinnovata attenzione al debito pubblico ha portato il legislatore unionale a prevedere una riduzione dello stesso che, ai sensi del riformato Patto di stabilità e del nuovo patto fiscale, deve avvenire nella misura di un ventesimo l'anno per la parte eccedente il 60% del PIL³⁰. Il nuovo testo del regolamento 1467/1997 estende così al rispetto di tale

²⁸ Così l'art. 115 GG.

²⁹ O dal percorso di avvicinamento ad esso.

³⁰ Più nello specifico, ai sensi della nuova normativa introdotta con il *six pack* (nuovo art. 1 *bis* del reg. (CE) n. 1467/1997) la riduzione deve essere pari a un ventesimo all'anno nella media dei tre precedenti esercizi finanziari (c. d. versione *backward-looking* della regola sul debito), misurata nell'arco dei tre anni successivi all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili, sulla base delle stime della Commissione europea (versione *forward-looking* della regola sul debito). Si noti inoltre che la procedura non scatterà laddove il superamento del valore di riferimento così calcolato

regola la procedura per disavanzi eccessivi e, in generale, le procedure relative al braccio correttivo del Patto. Da questo punto di vista, l'art. 4 della l. 243/2012, richiamato il principio di sostenibilità del debito pubblico delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 97 Cost., affida ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il compito di indicare, a fianco dei su menzionati obiettivi del saldo del conto consolidato, anche gli obiettivi relativi al rapporto debito/PIL coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea. L'applicazione della regola del debito europea è inoltre trasposta nell'obbligo di ridurre l'ecedenza di debito come definita dalla normativa unionale: normativa che, lo ricordiamo, provvede a contemplare una serie di fattori significativi³¹ di cui tener conto nella valutazione dell'eventuale apertura di una procedura per lo Stato membro in questione. Con ciò risultando un ulteriore e rilevante criterio di flessibilizzazione per il governo dei conti pubblici del nostro Paese³². Per quanto riguarda, invece, le regole sulla spesa pubblica, oggetto della richiamata politica di bilancio prudente introdotta con il *six pack* e poi del rinvio contenuto nella stessa legge cost. 1/2012, art. 5, comma 1, lett. e³³, l'art. 5 della l. 243/2012 si preoccupa di assicurare che il tasso annuo di crescita della spesa stessa rispetti l'ancoraggio al PIL potenziale³⁴ definito dal regolamento (UE) 1175/2011. Nell'ottica di facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, la legislazione europea ha posto in capo agli Stati membri che abbiano conseguito il proprio OMT l'obbligo di ancorare il tasso di crescita della spesa pubblica o definita secondo un aggregato che il citato regolamento del 2011 depura da alcune poste³⁵ o al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale; per gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, viceversa, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di

sia riconducibile al ciclo economico, il quale com'è noto incide sul rapporto debito/PIL sia per via del saldo di bilancio sia per il tramite del peggioramento del denominatore: una correzione è necessaria al fine di considerare peggioramenti della dinamica del debito non ricollegabili a fattori strutturali ma, al contrario, frutto della congiuntura economica (cfr. al riguardo SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVII legislatura, *La governance economica europea*, cit., 34-35).

³¹ Cfr. regolamento (UE) 1177/2011, modificante il reg. (CE) n. 1467/1997 (art. 2, par.3): fra tali fattori figurano ad esempio il livello di indebitamento privato, le passività legate all'invecchiamento della popolazione, la partecipazione ad interventi di sostegno a favore di altri Stati membri o ai c. d. fondi salva-Stati (*EFSF, ESM*).

³² Si noti inoltre che la normativa UE prevede altresì un periodo di transizione di tre anni prima dell'applicazione integrale della regola sul debito per quei Paesi che, all'entrata in vigore della nuova normativa, siano sottoposti a procedura per disavanzi eccessivi: tre anni nel corso dei quali gli Stati membri in questione dovranno procedere a una correzione del saldo strutturale di bilancio capace di garantire progressi sufficienti verso l'osservanza (art. 2, par. 1 *bis*, comma 2 reg. (CE) n. 146/1997 come modificato dal *six pack*).

³³ Il quale rinvia alla legge rinforzata l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

³⁴ Intendendosi per PIL potenziale il prodotto massimo derivante dall'impiego di tutti i fattori della produzione in condizioni di assenza di inflazione. Una stima i cui criteri di calcolo, come ricordato in DE IOANNA P., LANDI L., *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, cit., 10, e in SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVII legislatura, *La governance economica europea*, cit., 26, sono comunque vari e tali da fornire dati anche molto divergenti tra loro (motivo per cui i Paesi UE utilizzano un modello di calcolo condiviso).

³⁵ Sul punto il regolamento specifica che *la spesa aggregata* esclude la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi dell'Unione interamente finanziata con fondi dell'Unione e modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La maggiore crescita della spesa rispetto al riferimento a medio termine non è considerata una violazione del termine di riferimento nella misura in cui è interamente compensata da aumenti delle entrate obbligatori per legge. Il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è determinato in base a proiezioni future e a stime retrospettive. Le proiezioni sono aggiornate a intervalli regolari. La Commissione rende pubblica la propria metodologia di calcolo per tali proiezioni e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL che ne risulta (art. 5.1, commi 4, 5 e 6 del regolamento 1466/97 come modificato da regolamento 1175/2011).

crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. L'entità dello scarto tra il tasso di crescita della spesa pubblica e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è, in quest'ultimo caso, fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine (in particolare, tale da garantire una riduzione del saldo strutturale di bilancio pari ad almeno 0,5 punti percentuali all'anno). Corrispondentemente, l'art. 5 della legge prevede che, al fine di garantire un tasso annuo di crescita della spesa pubblica coerente con il tasso di riferimento calcolato ai sensi della normativa unionale, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indichino il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche per il triennio di riferimento; e che il Governo, qualora preveda il superamento di tale livello, trasmetta una relazione alle Camere, evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici (comma 3). E' appena il caso di rilevare, a proposito, che proprio la regolamentazione del tasso di crescita della spesa pubblica è stata al centro di un acceso dibattito, nel quale ai difensori della causa di una costituzionalizzazione estesa alla stessa regola di contenimento della spesa pubblica³⁶ si sono contrapposti coloro che perorano un approccio più attento ai diritti sociali costituzionalmente garantiti³⁷.

3.4 Il meccanismo di correzione relativo a scostamenti registrati a consuntivo

E' sempre in conformità con quanto richiesto dall'Unione europea, poi, che si procede a prescrivere il rispetto anche a *consuntivo* del nuovo principio costituzionale di equilibrio strutturale di bilancio. A questo adempimento sono preordinate le tre deleghe contenute rispettivamente alle lettere *a*, *b* e *c* dell'art. 5 della legge cost. 1/2012: la disciplina delle verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica, quella dell'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali, quella, infine, del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera *b*) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione. Tutte e tre appaiono presupporre la suddetta estensione del principio di equilibrio al bilancio consuntivo³⁸: esigenza che risulta dal fondarsi le decisioni di bilancio su di una componente di *previsione*, con una conseguente, inevitabile incertezza sulla corrispondenza tra obiettivi *ex ante* e risultati *ex post* della gestione dei conti pubblici. Proprio per minimizzare l'incidenza degli errori di previsione si era auspicato che venisse consentito, attraverso la legge rinforzata, un certo margine di flessibilità, da accompagnarsi contestualmente a un meccanismo apposito di sanzione volto a disincentivare disallineamenti cumulati eccessivi dal principio di equilibrio. E' a questo che si riferisce la richiamata lettera *c* dell'art. 5, che nel rinviare alla legge in questione la definizione di un *limite massimo* degli scostamenti negativi cumulati e la predisposizione di apposite misure di

³⁶ Cfr. in particolare D'AMICO N., *Oplà, il pareggio di bilancio non c'è più*, IBL Briefing Paper n. 107 del 12 dicembre 2011.

³⁷ Cfr. ad esempio PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012.

³⁸ Questo soprattutto in considerazione del fatto che le novelle costituzionali degli articoli 81, 97, 117 e 119 non indicano tale principio e che la mancata coerenza tra obiettivi *ex ante* e risultati *ex post* rappresenta uno dei punti deboli dell'intero processo di deliberazione e gestione delle politiche di bilancio in Italia (SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* (Approvato dalla Camera dei deputati), cit., 10).

correzione sembrerebbe adombrare un meccanismo correttivo sul modello del conto di controllo introdotto in Germania con lo stesso obiettivo. Tale meccanismo, introdotto nella riforma tedesca, è finalizzato a tener conto delle deviazioni, in eccesso o in difetto, rispetto alle previsioni di bilancio. Dinanzi ad errori nel tempo non sistematici, il conto di controllo dovrebbe oscillare intorno allo zero, mentre è fissata una soglia oltre la quale i disavanzi cumulati dovrebbero essere corretti e riportati al di sotto di essa. In Germania, in particolare, viene registrata nel conto di controllo l'eventuale differenza (positiva o negativa) che si verifica dinanzi a scostamenti del saldo di bilancio strutturale a consuntivo rispetto al valore prefissato dello 0,35%; laddove l'accumulo di scostamenti negativi nel conto superi l'1,5% del PIL, è costituzionalmente previsto l'intervento di meccanismi correttivi della finanza pubblica³⁹. Peraltro, nel caso tedesco sono altresì registrati in tale conto gli errori relativi alla stima del già visto *output gap*, e dunque degli effetti del ciclo influenzanti il saldo strutturale; previsione che sarebbe stata utile, secondo alcuni, riportare anche nella legge rinforzata italiana, date le difficoltà sopra ricordate nel calcolo del prodotto potenziale⁴⁰. Viceversa, il meccanismo di correzione come delineato dal Capo III della legge 243/2012 prevede un diverso criterio di gestione degli scostamenti a consuntivo. Ai sensi dell'art. 8, infatti è che peraltro non opera più alcuna distinzione rispetto alle tipologie indicate dall'art. 5 della legge costituzionale, parlando direttamente di scostamenti rispetto al saldo *strutturale* ed escludendo gli scostamenti autorizzati per eventi eccezionali o nel caso in cui emerga uno scostamento negativo tra obiettivo programmatico e saldo strutturale effettivamente riscontrato a consuntivo⁴¹ pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia, il Governo indica misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale (comma 1)⁴². Da ciò ricavandosi che il meccanismo congegnato dal legislatore sia finalizzato sì al ritorno, a seguito dello scostamento nei dati di consuntivo, all'obiettivo di medio termine, ma non al recupero del disavanzo registrato nell'anno in questione (per esempio in modo da riassorbirlo nell'arco di un certo numero di esercizi successivi), tale cioè da evitare l'aumento del debito⁴³.

Volendo concludere tale breve panoramica con alcune considerazioni di fondo sulle modalità di adeguamento dell'ordinamento italiano al nuovo *fiscal framework* europeo, non può essere tralasciato un cenno sull'attuazione dei nuovi principi. La riforma costituzionale, lodata per la completezza e l'omnicomprensività dell'applicazione del nuovo principio di equilibrio dei bilanci, appare in effetti debole da un altro punto di vista: quello del sistema dei controlli. Premesso che attraverso il comma 4 dell'art. 5 della legge di revisione il legislatore costituente ribadisce la funzione di indirizzo e controllo rispetto alla gestione governativa delle risorse pubbliche già propria del Parlamento, provvedendo semmai a specificarla con riferimento espresso al rispetto

³⁹ Art. 115, comma 2 GG.

⁴⁰ Sul punto cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi e Dipartimento istituzioni, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, cit., 55, nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* (Approvato dalla Camera dei deputati), cit., 12.

⁴¹ Oppure, in termini cumulati, rispetto ai risultati dei due esercizi precedenti.

⁴² Al comma 2 si prevede poi che misura e tempistica delle correzioni necessarie a garantire il conseguimento dell'obiettivo almeno a partire dall'anno successivo a quello dell'accertamento siano indicate nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

⁴³ Tema già posto in GORETTI C., RIZZUTO L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Bocconi, Short notes series n. 2/2011, 9.

dell'equilibrio tra entrate e spese e alla qualità e all'efficacia della spesa pubblica⁴⁴, nel complesso quanto emerge relativamente al sistema dei controlli dalla riforma costituzionale del 2012 sembra una concezione limitata della supervisione sull'attuazione del nuovo principio di equilibrio, concezione che porta a prevedere puntualmente forme di controllo politico e tecnico ma che rinuncia ad affrontare nella sua essenza la questione della giustiziabilità costituzionale e del ruolo della Consulta. In ciò risultando accantonate le proposte pure avanzate in alcuni disegni di legge relativamente alla possibilità di ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte della Corte dei Conti o, per il suo tramite, di minoranze parlamentari⁴⁵.

4. Conclusioni

Quale valutazione, in conclusione, per un contesto di regole fiscali così profondamente interconnesso con le fonti sovranazionali europee di determinazione dei vincoli di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche? Con la legge cost. n. 1/2012, vero spartiacque nel processo di trasformazione del quadro normativo nazionale sul governo dei conti pubblici, il legislatore costituzionale italiano ha operato la scelta di inserire (o esplicitare, altri potrebbero

⁴⁴ «Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 4 l. cost. 1/2012). Nello svolgimento di questa funzione il Parlamento potrà giovare dell'attività di un Ufficio Parlamentare di bilancio, organismo indipendente collocato presso le Camere istituito e regolato dagli artt. 16-19 della l. 243/2012, in attuazione di quanto disposto dalla l. cost. 1/2012, con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (art. 5, comma 1, lett. f). L'idea è quella di spezzare il monopolio che il governo detiene nella disponibilità e nella divulgazione delle informazioni relative agli andamenti di finanza pubblica e nella scelta dei metodi per l'effettuazione delle relative stime e previsioni (per riprendere le parole di MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 36). Sul punto cfr. inoltre CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 177-202 e GRIGLIO E., *Il nuovo controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i nuovi regolamenti parlamentari*, OsservatorioSullefonti.it, fasc. 1/2013. Per una sintetica rassegna di alcuni modelli di fiscal council tra Paesi Bassi, Regno Unito e Canada, cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (Approvato dalla Camera dei deputati)*, cit., 23-25. Si tratta, nell'esperienza europea, di organismi indipendenti le cui strutture possono essere collocate all'interno di un dipartimento governativo o all'interno del Parlamento, assolvendo a funzioni quali il monitoraggio delle politiche di bilancio, lo svolgimento di attività di supporto tecnico, l'opera di verifica del raggiungimento degli obiettivi di medio termine fissati dal Governo, la predisposizione di stime prudenziali delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica e la quantificazione degli oneri derivanti dalla legislazione.

⁴⁵ Per approfondimenti cfr. LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 149-152, con particolare riguardo al difficile accesso alla Corte costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura (di cui al vecchio quarto comma dell'art. 81 Cost.) e alla qualifica della Corte dei Conti quale giudice a quo nell'ambito del giudizio di parificazione sul rendiconto. Più nello specifico, cfr. LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, amministrazioneincammino.it, 25.10.2011, 4-5: «[] sarebbe importante accompagnare l'innovazione o come in più casi è stato prospettato o 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 maniera 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. Profili ulteriori di problematicità alla luce dell'avvenuta approvazione della revisione costituzionale sono stati sottolineati da SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2012.

precisare) il principio di equilibrio del bilancio nella Carta costituzionale, a seguito certo della decisiva pressione dei mercati finanziari e di altri *partners* europei ma anche in applicazione dell'art. 3 del *Fiscal compact*. A latere, peraltro, ci si potrebbe chiedere il *perché* di questo nuovo obbligo, dato che gli Stati membri dell'eurozona risultano in questo modo vincolati a costituzionalizzare un principio che già si imponeva agli Stati membri in virtù della preminenza del diritto comunitario (del Patto di stabilità come riformato dal *six pack*, in particolare nel suo braccio preventivo) sul diritto interno; interrogativo cui è possibile rispondere non solo richiamando, alla luce della lentezza e della complessità delle procedure ad oggi esistenti per sanzionare la violazione dei parametri, la necessità di rendere realmente cogenti le regole europee⁴⁶, aggiungendo alle procedure esterne gli opportuni meccanismi interni di tutela della costituzionalità delle leggi, ma anche tenendo presente la natura composita dell'attuale Costituzione europea, come intarsiato delle disposizioni dei Trattati con le Costituzioni degli Stati membri⁴⁷. Un obbligo, quello della costituzionalizzazione, che tra l'altro appare alleggerito e reso più compatibile con una gestione non troppo costretta delle politiche di bilancio da una serie di elementi di flessibilità, quali la nozione stessa di equilibrio (anziché pareggio contabile) o la previsione di deroghe. A tale alleggerimento occorre poi affiancare la modalità piuttosto flessibile con cui non solo la riforma italiana, ma anche quelle di altri Stati dell'area euro come Spagna e Francia, hanno adempiuto all'impegno preso⁴⁸. La discussione che si pone oggi, alla luce della richiamata costituzionalizzazione, appare semmai un'altra: cioè come leggere il nuovo obbligo di equilibrio di bilancio, se in una dimensione meramente nazionale oppure nel contesto della più ampia prospettiva di integrazione europea, per come oggi appare suscettibile di offrire una soluzione alla crisi dell'euro. Dal primo punto di vista, appare evidente che, nonostante le flessibilità contemplate, l'introduzione del principio di equilibrio nel pieno di un periodo di grave recessione quale quello che sta vivendo l'Italia contribuisce a restringere la possibilità di manovre anti-crisi e limita l'utilizzo del bilancio in funzione anticiclica. Assumendo, al contrario, una prospettiva europea, si può tentare una lettura del nuovo principio nell'ambito del più generale *federalizing process* europeo, la cui progressione verso una compiuta Unione fiscale appare oggi tappa fondamentale nel superamento delle crisi finanziarie di Paesi come il nostro. Si può, in altri termini, leggere il nuovo quadro di regole fiscali fondato sul principio di equilibrio (garanzia verso gli Stati grandi e motore di responsabilità verso i decisori politici di quelli in difficoltà) in connessione alla sua contropartita complementare, ovvero la creazione di maggiori margini di azione a livello dell'Unione. In altre parole, la possibilità di liberare a livello europeo le risorse ora non disponibili a livello nazionale; di aumentare i margini di manovra unionali al restringersi di quelli degli Stati membri⁴⁹. Insomma, si può leggere la riforma dell'art. 81 Cost. nella prospettiva dell'Unione fiscale⁵⁰.

⁴⁶ Pure, come visto supra, rafforzate significativamente con il *six pack* (ad esempio con l'introduzione della maggioranza inversa).

⁴⁷ Cfr. LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, cit., 1-3.

⁴⁸ Dove per flessibilità, in quest'ultimo caso, non si intende tanto la sussistenza di margini di manovra discrezionali nella politica di bilancio, quanto piuttosto l'adattabilità del nuovo *fiscal framework* nazionale a mutamenti di indirizzo che abbiano luogo a livello unionale.

⁴⁹ Fra le proposte, più volte richiamate, quella di un aumento delle dimensioni del bilancio europeo o oggi peraltro vincolato al pareggio o per promuovere una politica di investimento comune. Sul punto cfr. SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli Editori, 2010, nonché, più di recente, SALVEMINI M. T., *Il nuovo bilancio dell'Unione*, in AMATO G., GUALTIERI R. (a cura di), *Prove di Europa unita, Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, Passigli Editori, 2013, 99-112.

⁵⁰ Unione fiscale che, necessariamente, implica il rafforzamento dell'Unione politica (in particolare la necessità di un *Political compact* capace di legittimare la transizione a una autentica unione economica e monetaria, difficile se si

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Napoli, Jovene editore, 2012
- ALTOMONTE C., VILLAFRANCA A., ZULEEG F., *La riforma della governance economica europea*, Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) n. 27 ó aprile 2011
- AMATO G., GUALTIERI R. (a cura di), *Prove di Europa unita, Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, Passigli Editori, 2013
- BERGO M., *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, federalismi.it n. 6/2013
- BILANCIA F., *Note critiche sul c. d. òpareggio di bilancioö*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2012
- BOGGERO G., *Il governo per confronto: l'Italia nel primo òsemestre europeo di coordinamento delle politiche economicheö*, amministrazioneincammino.it, 16.04.2012
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, Nomos n. 3/2008
- BOGNETTI G., *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 4/2011
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012
- CABRAS D., *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, Quaderni costituzionali, a. XXXI, n. 2, giugno 2011
- CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c. d. òpareggio di bilancioö*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2012
- CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell'UE*, Documentazione per le Commissioni ó Attività dell'Unione Europea, n. 189, 23/11/2011
- CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *Consiglio Europeo di Bruxelles, 8-9 dicembre 2011*, Documentazione per le Commissioni ó Attività dell'Unione Europea, n. 201, 12/12/2011
- CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi ó Dipartimento istituzioni, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Testo a fronte tra i disegni di legge di riforma costituzionale italiana e francese e le riforme costituzionali tedesca e spagnola*, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, n. 551/3, 04/11/2011
- CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione Economica e Monetaria*, Documentazione per le Commissioni ó Attività dell'Unione Europea, n. 203, 01/02/2012
- CASELLI G. P., PASTRELLO G., *La Germania non è capace di guidare l'Europa?*, in *òAlla guerra dell'euroö*, Limes n. 6/2011

osserva l'attuale stato delle relazioni politiche intraeuropee ma necessario nell'interesse continentale nel contesto della globalizzazione. Cfr. al riguardo il recente c. d. òRapporto dei quattro presidentiö del 5 dicembre 2012, *òVerso un'autentica unione economica e monetariaö*).

- CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, federalismi.it n. 24/2012
- COMMISSIONE EUROPEA, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM (2012) 777 definitivo, Bruxelles 28.11.2012
- D'AMICO N., *Oplà, il pareggio di bilancio non c'è più*, IBL Briefing Paper n. 107 del 12 dicembre 2011
- DECARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011
- DE IOANNA, *Qualche notazione su pareggio di bilancio e art. 81 Cost.*, in *Il Manifesto*, 25/08/2011
- DE IOANNA P., LANDI L., *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, Università Bocconi, Short notes series n. 3/2012
- DELPLA J., VON WEIZSACKER J., *The blue bond proposal*, Bruegel Policy Brief n. 3, maggio 2010
- DICKMANN R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, federalismi.it n. 8/2011
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, federalismi.it n. 4/2012
- DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, federalismi.it n. 10/2012
- DI GASPARE G., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, amministrazioneincammino.it, 2005
- DI TARANTO G., *Le basi problematiche della moneta europea*, in *Aspenia* 56, aprile 2012
- GORETTI C., RIZZUTO L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Bocconi, Short notes series n. 2/2011
- GOULARD S., *Démocratie et gouvernance économique européenne*, etudes-europeennes.eu, 03/08/2012
- GRIGLIO E., *Il nuovo controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i nuovi regolamenti parlamentari*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2013
- GUERRIERI P., *Austerità e crescita nella nuova governance europea*, Italianieuropei n. 5/2011
- HOLLAND S., *Union bond per il rilancio della UE*, *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2010
- JUNCKER J. C., TREMONTI G., *Eurobonds would end the crisis*, *Financial Times*, 5 dicembre 2010
- LUPU N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007
- LUPU N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, amministrazioneincammino.it, 25.10.2011
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ó Servizio Studi Dipartimentale, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo Semestre europeo (Legge n. 39 del 2011)*, Note brevi, aprile 2011
- MONTI M., *Titoli europei in aiuto dell'euro*, *Corriere della Sera*, 2 dicembre 2010
- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, federalismi.it n. 14/2012

- NARDINI M., *La legge 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2013
- PASSALACQUA M., *Il pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, amministrazioneincammino.it, 12.07.2012
- PEREZ R., *La nuova disciplina di bilancio in Germania*, Giornale di diritto amministrativo n. 1/2011
- PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in Giornale di diritto amministrativo, 10/2012
- PISAURO G., *Come funziona il Fiscal Compact*, lavoce.info, 31.01.2012
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007
- RIVOSECCHI G., *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011
- SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli Editori, 2010
- SAVONA P., *Un parcheggio per i debiti pubblici del mondo*, Il Messaggero, 18 febbraio 2010
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2012
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* (Approvato dalla Camera dei deputati), elementi di documentazione, n. 55, dicembre 2011
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio affari internazionali ó Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, XVI legislatura, *Il Trattato sul fiscal compact*, Dossier n. 94/DN, 16 aprile 2012
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, XVII legislatura, *La governance economica europea*, elementi di documentazione, n. 3, giugno 2013
- VILLAFRANCA A., *E' scoccata l'ora degli eurobond?*, ispionline.it, 23 novembre 2011
- VISCO I., *La riforma della governance economica europea*, Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco alla Camera dei Deputati presso le Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, 5 (Programmazione economica, Bilancio) e 14 (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica, 10 dicembre 2010 (disponibile su www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/visco-101210/visco-10-12-2010.pdf)
- VISCO I., *La governance economica europea: riforma e implicazioni*, intervento tenuto all'Università dell'Aquila l'8 marzo 2011 in occasione del ventennale della Facoltà di Economia, 2011, (disponibile su www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/visco_8_marzo_2011.pdf)
- VISCO I., *La nuova governance economica europea*, Italianieuropei n. 5/2011
- VISCO V., *Come salvarsi dalla deflazione*, Il Corriere della Sera, 13 luglio 2010