

I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale di Claudia Golino

SOMMARIO: 1. Premessa ó 2. I vincoli di bilancio nell'Unione Europea. ó 3. I vincoli di bilancio nella Costituzione e l'introduzione di nuovi principi per lo Stato e per la Pubblica Amministrazione (equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito pubblico e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali) ó 4. L'attuazione dei vincoli di bilancio con la legge n. 243/2012. 5 Le possibili ricadute dei vincoli al bilancio sul *welfare*.

1. Premessa

Il mito ottocentesco di chiudere i bilanci in pareggio non sembra facilmente conciliabile con gli interventi pubblici tipici dello Stato sociale.

Tuttavia, si ritiene che l'attuale crisi economica e finanziaria di portata globale¹, e che incombe ormai da diversi anni sull'Unione europea, sia all'origine della necessità di introdurre limiti più stringenti all'incremento della spesa pubblica.

Quest'ultima, infatti, ha dimostrato di essere un fattore in grado di ingenerare grande instabilità sui mercati finanziari, proprio a causa della massiccia esposizione verso gli stessi Stati, che inseriti nel contesto concorrenziale, si sono andati indebitando, ricorrendo esclusivamente alla ripetuta emissione, nel corso del tempo, di titoli di debito pubblico, finalizzati a fronteggiare le spese approvate nei relativi bilanci annuali. Questa situazione ha finito per determinare diversi Stati membri dell'Unione europea, fra cui l'Italia, a modificare le proprie Costituzioni, per introdurvi limitazioni alla spesa pubblica.

L'idea di fondo è che, introducendo in Costituzione vincoli al bilancio, ed in particolare, il principio del pareggio di bilancio, se ne renda difficile, per il futuro, l'aggiramento garantendo così un alleggerimento della spesa pubblica e dunque del ricorso all'indebitamento. Tuttavia, ci si chiede, ed è questo uno degli interrogativi alla base della ricerca, se è sufficiente l'adozione nella Costituzione di una regola che imponga il pareggio di bilancio per garantirlo, e in che modo, il pareggio di bilancio potrebbe agire sul debito.

La ricerca poi si interroga, più in particolare, sulle possibilità che i nuovi vincoli al bilancio, dovendo comportare necessariamente una razionalizzazione della spesa pubblica, riescano a garantire, sul piano generale dei diritti, un qualche equilibrio tra le ineludibili esigenze di un libero e, in linea di principio, incompressibile sviluppo della persona e la sostenibilità finanziaria delle ragioni della solidarietà².

¹ In generale, su queste tematiche, si veda l'autorevole studio di G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

² Infatti, come sostiene L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, nella Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa sul tema *«I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza»*, Trapani, 8 e 9 giugno 2012, *«nell'età che, parafrasando un classico, si può denominare dei diritti che costano, non si potrà prendere atto dei rischi che porta con sé proprio la riduzione del dibattito sui diritti e sul welfare ad una riflessione esclusivamente incentrata sulla sostenibilità finanziaria dei diritti medesimi»*.

Ed è alla luce di queste brevi considerazioni che si introduce lo studio in tema di principio di pareggio di bilancio, che si snoderà lungo diverse direttrici.

In primo luogo, al centro dell'analisi sarà l'evoluzione della disciplina di bilancio europea, che prenderà le sue mosse dai primi sviluppi della costruzione dell'Unione economica e monetaria e dei vincoli al bilancio che ne sono derivati, sino ad arrivare alla costruzione di un sistema di regole sull'assetto di una nuova *governance* economica europea che ha portato alle spinte verso una formalizzazione, all'interno delle Costituzioni degli Stati membri, del principio del pareggio di bilancio.

In secondo luogo, la ricerca si incentra sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio con la riforma costituzionale del 2012, e sulla introduzione, all'interno della nostra Carta fondamentale, di nuovi principi di finanza pubblica, sia per lo Stato sia per la Pubblica Amministrazione.

Infine, il tema giunge all'esame della disciplina di attuazione dei nuovi principi costituzionali, cercando di rinvenirne le criticità sinora emerse soprattutto in termini di ricadute sulla tutela dei diritti e sull'incidenza sul *welfare* e di conseguenza sul settore dell'assistenza sociale, tenendo sempre presente, tuttavia, che risultano ancora in fase embrionale trattandosi chiaramente di un terreno di recentissima esplorazione.

Il tema, dunque, rappresenta - a ben vedere - un forte stimolo non solo a ragionare sull'attualità degli accadimenti del particolare momento storico che stiamo vivendo, ma anche e soprattutto a ragionare sull'opportunità e sulla stessa possibilità nella *cd. époque numerique* di applicare a situazioni intimamente concernenti gli individui talune logiche, sebbene talvolta necessarie, di razionalizzazione della spesa pubblica.

2. I vincoli di bilancio nell'Unione Europea. La spinta in favore della introduzione del vincolo di pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri

Una rilettura del percorso attuativo dei precetti della disciplina di bilancio del nostro ordinamento non sarebbe, oggi comprensibile, nelle sue alterne vicende, se tale processo non fosse messo in stretta relazione con il parallelo percorso seguito dal diritto dell'Unione europea.

In quest'ultimo ordinamento, infatti, specialmente a partire dal Trattato di Maastricht del 1992³ (Trattato CE), sono state introdotte numerose prescrizioni che hanno delineato vincoli alle finanze pubbliche degli Stati aderenti all'Unione economica e monetaria, capaci perciò, in quanto stabiliti da fonti di diritto europeo originario o derivato, di imporsi rispetto agli orientamenti di politica economica decisi a livello nazionale⁴. Anzi, proprio quello in esame sembra rappresentare uno dei casi in cui più evidente è parsa la sovrapposizione tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale e in cui maggiore è sembrato essere il rischio di superamento, in fatto, delle prescrizioni presenti nelle Costituzioni nazionali⁵.

Ed è proprio alla luce di quanto sopra, e anche in conseguenza della crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008, che vengono, oggi, al nodo alcune questioni cruciali in materia di

3 Il Trattato sull'Unione europea (noto come trattato di Maastricht) venne firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai dodici Paesi membri dell'allora Comunità europea ed entrò in vigore il 1° novembre 1993.

4 Un importante contributo, comprensivo anche di questi aspetti, si rinviene in G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, a cura di G. DI GASPARE ó N. LUPO, Milano 2005.

5 In termini generali, sui rapporti tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale, si veda l'autorevole studio di R. PINI, *Diritto pubblico e identità europea: L'Europa all'ombra della sapienza*, Padova, 2007.

raccordo tra le nuove regole che costruiscono la *governance* economica europea ed il modello di Stato costituzionale democratico e di diritto.

Le nuove regole, che andremo ad esaminare lungo l'evoluzione di questo studio, sicuramente restrittive per le politiche economiche nazionali, dovrebbero indurre ad una nuova riflessione circa l'attualità dei fondamenti classici della sovranità dei singoli Stati membri dell'Unione europea, in particolare nei settori qualificanti la relativa matrice costituzionale di ispirazione sociale e solidale.

Questo condizionamento della politica economica degli Stati membri, e in particolare della politica di bilancio⁶, si è ancor più intensificato per effetto delle nuove norme europee in materia, tanto che oggi si può affermare che l'autonomia di bilancio, che riflette l'indirizzo politico del Governo, per numerosi Stati non esiste più⁷.

Questo dato, tuttavia, come sostenuto in dottrina, *non è frutto di un'avocazione unilaterale di funzioni, derivante dalla partecipazione degli Stati al processo di integrazione europea*⁸, ma si va consolidando nell'Unione un modello di governo dell'economia e della finanza che si ispira ai principi di controllo e di monitoraggio preventivo e successivo a livello europeo delle singole politiche nazionali, che stabilisce, tramite accordi e patti stipulati tra gli Stati e l'Unione europea, opportuni correttivi in funzione dell'obiettivo della stabilità finanziaria in Europa e, in particolare nei Paesi dell'Eurozona, nonché della solidità della valuta comune. A fronte di ciò, si verifica una decisa limitazione dei poteri in materia di bilancio⁹.

La questione, come vedremo, è stata molto dibattuta in ambito tecnico ma fondamentale e *subita* a livello politico nazionale, essenzialmente per l'impotenza delle istituzioni di quasi tutti i Paesi membri in difficoltà di adottare sin dall'inizio della crisi scelte di governo rigorose ed affidabili.

Ne derivano, sul piano delle Costituzioni nazionali implicazioni notevoli, ancora non messe a fuoco, stante la preminenza dell'urgenza di intervenire rispetto all'esigenza di articolare dibattiti generali.

Per ben comprendere le questioni critiche occorre una disamina accurata delle normative europee in materia che si sono evolute nel tempo, decisamente complesse e, in non pochi casi poco coordinate a causa della sovrapposizione di decisioni prese sia con metodo comunitario sia con metodo intergovernativo, queste ultime molto condizionate dagli esecutivi degli Stati europei con le economie nazionali più solide; e appare, altresì, necessario domandarsi se e, soprattutto, quanto il rinnovato processo di integrazione europea incida sul nostro assetto costituzionale e, di conseguenza, sul ridimensionamento della sovranità nazionale; e se questa nuova fase rappresenti davvero un momento di rottura e di definitiva abdicazione del Governo nazionale dell'economia o

6 In tema si veda R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, 4

7 Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 218 ss., il quale ha osservato che la funzione di indirizzo politico economico è esercitata dal Governo e dal Parlamento e che i due indirizzi possono essere divergenti. Ai perduranti conflitti tra Governo e Parlamento in tema di esercizio del potere di indirizzo, si riferisce A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 413 ss.

8 Così R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 4.

9 La progressiva riduzione dei poteri in materia di bilancio per gli Stati membri può suddividersi cronologicamente in tre periodi differenti, che saranno analizzati compiutamente nel prosieguo di questo lavoro: infatti, come sostiene R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 4, *nel primo periodo si collocano le disposizioni che riguardano i bilanci e la moneta contenute nel Trattato di Roma del 1957; nel secondo periodo, si collocano le disposizioni finanziarie contenute nei Trattati di Maastricht del 1992 e di Amsterdam del 1997, cui segue l'introduzione della moneta unica e del Patto di stabilità e crescita; infine, la terza fase, che si avvia nel 2007, è quella collegata alla crisi dei debiti sovrani.*

non sia, piuttosto, il naturale proseguimento di un percorso iniziato da molto tempo, verso la creazione di un sistema a caratteristiche maggiormente federali.

Sul piano giuridico va notato che le normative europee adottate nel tempo ed alcune ancora oggi in via di attuazione presentano una capacità condizionante delle politiche di spettanza dei Governi e dei Parlamenti nazionali, tanto da leggerci un rilievo costituzionale in quanto limitano direttamente gli organi nazionali nella competenza ad adottare decisioni tipicamente *ö*sovraneö, anche se difettando di forme costituzionali in senso proprio.

Ne deriva che i Governi e i Parlamenti di tali Stati, al di là delle proprie costituzioni, risultano sempre più menomati nelle relative attribuzioni, per effetto del percorso di integrazione europea di regolazione e di controllo delle finanze pubbliche che si riassume nel concetto di *governance* economica europea, sopra richiamato.

Tra i risultati indiretti, i cd. *collateral effects*, il più forte ed evidente è rappresentato dalla spinta sugli equilibri costituzionali interni di ciascun Stato membro dell'Unione europea, che si ripercuote in particolare sulla dimensione parlamentare dei processi decisionali sul fronte della finanza pubblica.

Tutto ciò premesso, al fine di esaminare al meglio l'evoluzione della disciplina europea che impone vincoli alle finanze pubbliche degli Stati, si rileva che il cardine attorno al quale questa si impernava all'indomani del Trattato CE era la previsione, fra le condizioni indispensabili per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, della *ö*sostenibilità della situazione della finanza pubblicaö (art. 3 A, comma 3), che risulterà dal *ö*conseguimento di una situazione di bilancio non caratterizzata da un disavanzo eccessivoö (art. 109 J, comma 1). Affinché questo requisito fosse puntualmente osservato, erano stabiliti una serie di principi e regole organizzative e procedurali.

Il principio fondamentale alla base della disciplina, ripreso dalle previsioni del Trattato CEE, era il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi (art. 104, comma 1), che precisava il criterio direttivo già enunciato dall'art. 3 A, comma 3. Il divieto era funzionale alla creazione delle condizioni di convergenza necessarie per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Esso aveva, coerentemente, una diversa valenza prescrittiva: nella seconda fase, gli Stati *ö* cercano di evitare disavanzi pubblici eccessiviö (art. 109 E, comma 4); nella terza, invece, *ögli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessiviö* (art. 104 C, comma 1).

Il divieto, dunque, se in una prima fase equivaleva all'indicazione di un obiettivo, fra gli altri, delle politiche di bilancio, in seguito divenne un divieto con forza imperativa¹⁰. Il divieto rappresentava quindi un preciso valore giuridico, tant'è che la presenza di disavanzi veniva accertata con decisione del Consiglio, e quindi con un atto giuridicamente vincolante, e gli Stati che presentavano disavanzi divenivano destinatari di raccomandazioni, atti non produttivi di effetti vincolanti, ma tutt'altro che privi di rilievo nella sfera giuridica dei destinatari.

Il contenuto del divieto dei disavanzi eccessivi veniva precisato, in parte, dal secondo paragrafo dell'articolo appena richiamato, in parte, dall'apposito Protocollo¹¹ allegato al Trattato CE. I criteri che conducevano all'identificazione del disavanzo eccessivo, erano due: da un lato, il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo (PIL) non doveva superare un determinato valore di riferimento, ossia il 3% del PIL; dall'altro lato, il rapporto tra debito pubblico e PIL non doveva essere più elevato del 60%.

Questi criteri, però, non esaurivano certo il contenuto del principio del divieto dei disavanzi eccessivi. In primo luogo, si stabiliva che il disavanzo non potesse attestarsi stabilmente al 3% del

¹⁰ In questo senso si veda l'attenta analisi di G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 42 ss.

¹¹ Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato sull'Unione Europea del 1992.

PIL, come definito dalla direttiva n. 89/130 (cui rinvia il regolamento n. 3605/1993, che contiene le norme che il Consiglio ha adottato per precisare l'ambito di applicazione delle regole enunciate dal Trattato CE). Quello del 3% del PIL, rappresentava un valore massimo, un limite che poteva essere raggiunto ove lo imponesse la congiuntura economica, ma non un obiettivo di medio e lungo periodo.

Il dibattito politico sugli sviluppi dell'Unione economica e monetaria successivo alla sottoscrizione del Trattato CE è stato fortemente influenzato dalla pressione tedesca per un'estensione dei vincoli di Maastricht al di là della fase che doveva portare all'avvio della moneta unica.

Il punto di partenza è rappresentato dal discorso del ministro delle finanze Waigel al *Bundestag* del 7 novembre 1995 in cui si propone un nuovo *Stabilitätspakt für Europa*, in cui venisse stabilito il principio che anche in periodi di congiuntura sfavorevole il disavanzo non potesse superare il 3% del PIL, mentre in condizioni normali il limite di disavanzo non dovesse essere superiore all'0%. La proposta tedesca fu oggetto di una prima valutazione nella nota Commissione *“Towards a stability pact”* del 10 gennaio 1996, mentre un'analisi più approfondita è contenuta nella nota *“A stability pact to ensure budgetary discipline in Europe”* del 18 marzo 1996.

In quest'ultimo testo si rileva che la politica monetaria nell'Unione economica e monetaria era gestita in comune a livello europeo e doveva perseguire l'obiettivo prioritario di preservare la stabilità dei prezzi.

Di conseguenza, *“la politica di bilancio, che resta sotto la responsabilità delle autorità nazionali, dovrà giocare un ruolo più importante nella stabilizzazione macroeconomica durante il ciclo economico e nel caso di shock asimmetrici”*. A seguito di ciò, la Commissione osservava che un certo grado di flessibilità doveva essere assicurato ai bilanci nazionali per far funzionare gli stabilizzatori automatici durante il ciclo e per consentire misure discrezionali in caso di shock *country-specific*.

Un limite alla proposta avanzata dal governo tedesco consisteva quindi nel fatto di non tenere conto, in primo luogo, che diversi erano i vincoli che gravano sui bilanci nazionali dei singoli Paesi a seconda della diversità nel grado di convergenza reale dell'economia e delle prospettive demografiche e, inoltre, che lo spazio di manovra necessario alla politica di bilancio per affrontare in modo efficace gli squilibri congiunturali variava fra i Paesi membri ed era frequentemente più elevato specie nei Paesi di piccole dimensioni.

Le conclusioni di questa nota della Commissione suggerivano quindi che *“un certo grado di differenziazione negli obiettivi nazionali di bilancio di medio periodo appare auspicabile da un punto di vista economico”*. Inoltre, si rileva, che un obiettivo di disavanzo pari all'0% del PIL ó come veniva definito nella proposta per un Patto di stabilità e crescita ó appare quindi arbitrario e, nel caso di molti Paesi, non sufficiente né per bilanciare gli sviluppi ciclici, né per affrontare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Infine, una volta stabilito un obiettivo di bilancio di medio termine ben inferiore al 3% a livello nazionale, non era più necessario fissare vincoli addizionali sul rapporto debito pubblico/PIL.

Ma un cambiamento nella posizione della Commissione ó ed un ulteriore irrigidimento nella direzione della posizione tedesca ó intervenne nella nota successiva del 19 luglio 1996 *“Ensuring budgetary discipline in stage three of Europe”*, che giungeva ad una conclusione che prefigurava gli sviluppi assunti dal Patto di stabilità e crescita.

Infatti, si rilevava, *“mantenere una disciplina di bilancio nella fase tre dell'Unione economica e monetaria rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli alla*

disciplina budgetaria e al coordinamento della politica di bilancio: obiettivi di bilancio di medio periodo prossimi all'equilibrio o in surplus, il che consente di rimanere al di sotto del tetto del 3% in condizioni normali e permette una certa differenziazione fra i Paesi membri; coordinamento delle politiche di bilancio al livello dell'Unione per assicurare che esse formino un disegno coerente per l'Unione nel suo insieme.

Si delineava, in questo modo, il disegno che il Patto di stabilità e crescita avrebbe assunto attraverso le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13 e 14 dicembre 1996 e le integrazioni successive apportate al Consiglio ECOFIN di Noordwijk¹².

Il Patto, dunque, aveva lo scopo di dare applicazione alla disciplina del Trattato CE e del Protocollo sui disavanzi eccessivi, integrandola tuttavia in senso assai più stringente e vincolante, tramite un'interpretazione restrittiva dei criteri ivi stabiliti e con l'introduzione di sanzioni più severe¹³, per giunta applicabili automaticamente¹⁴, con un conseguente rafforzamento dei profili contenutistici dei vincoli posti al governo della finanza pubblica¹⁵.

Il Patto di stabilità e crescita nella sua formulazione definitiva consisteva, dunque, in una risoluzione¹⁶ approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam che impegnava gli Stati membri ad evitare disavanzi eccessivi, ossia a garantire un saldo di bilancio in equilibrio o in *surplus*, e in due regolamenti approvati dal Consiglio, che erano necessari a stabilire norme di natura sostanziale circa gli obiettivi delle politiche finanziarie pubbliche, e norme di natura procedurale, che definivano i termini delle varie fasi della procedura di sorveglianza multilaterale.

Il primo Regolamento¹⁷ prevedeva che ogni Stato membro doveva sottoporre al Consiglio ed alla Commissione un *programma di stabilità e di sviluppo* nel quadro del meccanismo di sorveglianza multilaterale definito nell'art. 104, comma 3 del Trattato CE.

Questo programma doveva contenere l'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio pressoché in equilibrio o in *surplus* e il sentiero di aggiustamento verso questo obiettivo del rapporto disavanzo/PIL, e l'andamento previsto dal rapporto debito/PIL; le previsioni sull'andamento delle variabili economiche rilevanti, quali il tasso di interesse reale di sviluppo,

12 In queste riunioni, come noto, il Consiglio ha preso atto delle intenzioni della Commissione di individuare le modalità per garantire la disciplina del bilancio e il coordinamento dell'Unione monetaria conformemente alle procedure e ai principi del Trattato, ha considerato il mantenimento della disciplina di bilancio una condizione necessaria per l'Unione economica e monetaria, pur differenziando le situazioni normali dalle situazioni eccezionali, ha elaborato principi che saranno alla base dei regolamenti per l'attuazione del Patto stesso. Sul punto si vedano le analisi di G. DELLA CANANEA ó F. MEGALE, *Cronache comunitarie 1996*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1997, 469 ss.; G. CAPORALI, *Patto di Stabilità e ordinamento europeo*, in *Dir. Soc.*, n. 1, 2004, 89 ss.

13 Sul valore precettivo del Patto di stabilità e crescita e sulla conseguente efficacia dei vincoli posti alle procedure di bilancio si vedano G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4, 2001, 561 ss. e R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004, 1000, i quali sottolineano il passaggio dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi, inteso in senso negativo, agli obiettivi posti in positivo che implica il Patto di stabilità e crescita imponendo il raggiungimento di determinati risultati in termini di gestione dei conti pubblici.

14 In questo senso, si vedano gli studi di H. J. HAHN, *The Stability Pact for Monetary Union. Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, 1998, 77 ss.

15 In questo senso, si veda G. RIVOSECCHI, *Unione europea, politica economica e monetaria*, in *Il diritto di tutti*, 2004.

16 La risoluzione è stata adottata sulla base dell'art. 4, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, che affida al Consiglio europeo il compito di dare impulso allo sviluppo dell'Unione e di definire gli orientamenti politici generali. Poiché si tratta di un atto non contemplato tra le fonti o gli atti europei, non contemplato dunque dall'ex art. 189 del Trattato di Roma - che disciplina gli atti delle istituzioni comunitarie -, non resta che considerarlo un orientamento per lo sviluppo dell'Unione. Sul punto, si veda G. DELLA CANANEA, *Il patto di Stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 2001, 564.

17 Regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

l'occupazione e l'inflazione; una descrizione delle misure che devono essere prese per conseguire l'obiettivo, ed una valutazione dell'impatto quantitativo delle misure previste sul bilancio; una valutazione dell'influenza sul saldo di bilancio e sul debito di scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni.

Il secondo Regolamento¹⁸ approvato dal Consiglio è relativo alla procedura per evitare la formazione di disavanzi eccessivi. Dopo le variazioni apportate dal Consiglio ECOFIN di Noordwijk il testo del Regolamento prevedeva che l'eccedenza di un disavanzo rispetto al valore di riferimento ó in pareggio o addirittura in *surplus* ó poteva essere considerato eccezionale e temporaneo se dipendeva da un evento del tutto imprevedibile, al di fuori del controllo dello Stato membro in questione e tale da avere un impatto rilevante sulla posizione finanziaria del Paese, ovvero se il disavanzo eccessivo era la conseguenza di una severa crisi recessiva che aveva colpito l'economia.

D'altra parte la Commissione aveva la possibilità di considerare tale una recessione soltanto se la riduzione annuale del PIL in termini reali risultava superiore al 2%.

In questo caso, automaticamente il Paese in questione era esonerato da ogni penalità. Se invece la diminuzione del PIL era compresa fra lo 0,75% e il 2% la decisione sull'applicazione di eventuali penalità era affidata alla discrezionalità dei Ministri finanziari¹⁹.

Nei primi anni a seguito della sua emanazione, l'applicazione del Patto di stabilità e crescita non ha determinato l'insorgere né di particolari costi o tensioni di natura politica né di significative questioni di natura giuridica.

La congiuntura economica particolarmente favorevole ha, infatti, generalmente consentito di tenere sotto controllo la dinamica dei conti pubblici senza costringere i *policy makers* a manovre restrittive paragonabili a quelle da taluno operate per centrare l'obiettivo dell'ingresso nella moneta unica.

Tuttavia, a partire dagli ultimi mesi del 2000, un forte rallentamento dell'economia europea, attivando gli stabilizzatori automatici e favorendo operazioni discrezionali di *deficit spending*, ha determinato in alcuni Stati un nuovo deterioramento dei conti pubblici.

Il mutato contesto economico e la necessità di efficaci politiche anticicliche per fronteggiare rischi di recessione, si è scontrata con la severità dei vincoli imposti da Patto ed ha quindi indotto le istituzioni europee a ripensare i criteri di applicazione del Patto di stabilità e crescita, pur senza modificarne la struttura fondamentale.

Già nel 2002²⁰, in particolare, la Commissione aveva manifestato la propria intenzione di considerare con maggiore attenzione l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici valutando le condizioni di bilancio dei singoli Stati membri in termini strutturali, cioè al netto delle fluttuazioni cicliche e delle manovre che hanno effetti transitori: tale orientamento è stato, poi, ufficialmente sancito dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002²¹.

Malgrado questo primo tentativo di razionalizzazione ed a fronte dell'aggravarsi della recessione economica europea, il Patto di stabilità e crescita è stato progressivamente avvertito come un meccanismo eccessivamente rigido da parte di alcuni Stati membri, incapaci di risolvere il

18 Regolamento CE n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

19 In effetti, se un Paese superava il limite del disavanzo consentito dal Patto di stabilità e crescita, il Consiglio poteva disporre una sanzione finanziaria ai sensi dell'art. 104 C, comma 11, Trattato CE.

20 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 novembre 2002 sul Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio (COM (2002) 0668).

21 Sul tema, cfr. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 9, 2002, 997 ss.

trade off fra la necessità di rispettarne i parametri e l'urgenza di procedere a manovre di sostegno e rilancio dell'economia basate su programmi di spesa pubblica.

In effetti, a partire dal 2002, in numerosi Stati membri, lungi dall'approssimarsi ad una situazione di pareggio o di *surplus* di bilancio, il disavanzo ha iniziato dapprima ad avvicinarsi pericolosamente e poi a superare il limite del 3% sul PIL fissato dal Trattato, mentre il debito ha talora avviato (o ripreso) un andamento crescente.

In altri Stati il rispetto formale degli obiettivi di disavanzo fissati dal Trattato CE (ma non dal Patto di stabilità e crescita che, come evidenziato, impone il raggiungimento del pareggio di bilancio o la formazione di un lieve *surplus*) è stato possibile solo a prezzo dell'adozione di misure *una tantum*, se non talora di autentici artifici contabili.

Si è anche osservato che, in realtà, è la *governance* economica ad essere imperfetta, a causa della coincidenza fra Autorità vigilanti e Stati vigilati i quali, specialmente se inclusi nel novero degli inadempienti, serbano un interesse specifico ad esprimersi per una maggiore autonomia rispetto alla disciplina e alle decisioni dell'Europa²².

Ed infatti, il mancato raggiungimento di una soluzione politica attraverso una possibile revisione delle regole europee di *governance* economica ha progressivamente aggravato il mai del tutto sanato contrasto fra gli Stati più fedeli all'impostazione monetarista propria del Trattato CE e del Patto di stabilità e crescita e gli Stati più favorevoli a politiche economiche di impronta postkeynesiana, indirizzata ad un rilancio dell'economia europea tramite una politica fiscale più espansiva²³.

Nel corso del 2003, lo scontro, si è acuito ed è esploso definitivamente a seguito delle decisioni del Consiglio del 25 novembre 2003, che hanno sancito una duplice frattura. Da un lato, quella ó interna al Consiglio ó fra Stati virtuosi e Stati lassisti; dall'altro lato, quella ó inedita ó fra Commissione e Consiglio.

In quell'occasione, i rappresentanti degli Stati membri erano chiamati a pronunciarsi, fra l'altro, anche sui conti di Francia e Germania, nei cui confronti erano da tempo in corso due procedure per disavanzo eccessivo. La Commissione aveva presentato una raccomandazione per l'adozione da parte del Consiglio, di una decisione ex art. 104, paragrafo 9, del Trattato CE; si trattava di un ultimo stadio della procedura, immediatamente precedente la formale disposizione delle sanzioni.

In questa situazione, il Consiglio decise, invece, di sospendere il corso della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dei due Stati, sostanzialmente disapplicando le disposizioni del Trattato CE e limitandosi ad adottare, in luogo dei prescritti provvedimenti, delle atipiche

22 Cfr. F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2005, a cura di M. C. GUERRA ó A. ZANARDI, Bologna, 2006, 223, la quale mette in evidenza i limiti della riforma al Patto di stabilità e crescita, nel senso che, proprio quando il Patto diviene più intelligente, cioè più bilanciato fra regole e discrezionalità, proprio allora i meccanismi di *governance* avrebbero dovuto essere migliorati con un trasferimento di poteri dal Consiglio alla Commissione ad altra istituenda Autorità indipendente, poiché proprio la sovrapposizione fra vigilanti e vigilati, all'interno dell'organo decisorio su eccessi di deficit e debito pubblici, rendono l'esercizio di quella complessa funzione altamente improbabile.

23 La filosofia alla base del Patto di stabilità e crescita è certamente più vicina alle tesi del monetarista Milton Friedman, che non alle teorie di John Maynard Keynes. Da, anticipare, tuttavia, che mentre Friedman non può dirsi indifferente alla logica dello sviluppo, Keynes, del resto, non ha mancato di porre attenzione agli aspetti della stabilità monetaria, condizionando la politica di espansione della domanda aggregata al presupposto di non generare una spirale inflazionistica. Sulla ricostruzione delle teorie economiche in tema di finanza pubblica, ed in particolare, in tema di pareggio di bilancio, si veda *infra*, Capitolo II.

conclusioni, non formalmente vincolanti anche se contenenti prescrizioni molto dettagliate nei confronti dei governi francese e tedesco²⁴.

Tali conclusioni sono state impugnate dalla Commissione di fronte alla Corte di Giustizia, con la conseguente apertura di un contenzioso pressoché inedito nella storia delle istituzioni europee²⁵.

La controversia fra Commissione e Consiglio è stata definita dalla Corte di Giustizia con una pronuncia²⁶ di estremo interesse ma insufficiente a sanare la sostanziale crisi del Patto di stabilità e crescita.

La vicenda appena descritta ha finito per accelerare un processo di riforma della *governance* economica europea già avviato da tempo e di una conseguente reinterpretazione del Patto, ma che stentava a decollare²⁷; il processo di riforma ha trovato compimento in occasione del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005²⁸.

La reinterpretazione del Patto di stabilità e crescita ó che ricalcava in gran parte le proposte formulate dalla Commissione ma ne ampliava sotto diversi profili i contenuti ó si proponeva di accrescere la razionalità economica delle norme di bilancio per aumentarne la credibilità e la titolarità, rafforzare l'*accountability* delle politiche economiche nazionali, sfruttare più efficacemente i periodi in cui le economie crescono più del tasso tendenziale per procedere ad un risanamento dei conti pubblici al fine di evitare politiche pro-cicliche, tenere maggiormente conto, nelle raccomandazioni del Consiglio, dei periodi in cui le economie crescono meno del tasso tendenziale e prestare sufficientemente attenzione, nella sorveglianza delle posizioni di bilancio, al debito ed alla sua sostenibilità.

Gli strumenti individuati per perseguire l'accrescimento della razionalità economica delle norme di bilancio ed il rafforzamento dell'*accountability* delle politiche economiche nazionali, miravano ad incidere sui meccanismi di *governance*. Lo scopo, in particolare, era quello di migliorare gli strumenti di cooperazione e comunicazione fra il livello europeo ed il livello nazionale e di rafforzare, nel primo ambito, la *peer pressure*, nel secondo, la qualità della normativa di bilancio, l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche e delle rilevazioni statistiche, il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Più rilevanti, sembravano, viceversa, le modifiche che miravano a perseguire i restanti obiettivi sopra richiamati e che si traducevano, da un lato, nella rimodulazione del meccanismo preventivo del Patto di stabilità e crescita, dall'altro lato, in una riforma della procedura per i disavanzi eccessivi.

24 Conclusioni del Consiglio relative alla valutazione delle misure adottate in risposta alle raccomandazioni del Consiglio ai sensi dell'art. 104, paragrafo 7, del Trattato che istituisce la Comunità europea e che prendono in esame ulteriori misure volte alla riduzione del disavanzo per correggere la situazione del disavanzo eccessivo.

25 Sul punto, L. PATRUNO, *La crisi del Patto di Stabilità e la legalità tradita: Stati versus Commissione*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2004, 147 ss.

26 Corte di Giustizia, sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/04. In dottrina, cfr. L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2004; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di Stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2005 e L. PATRUNO, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2005, 225 ss.

27 Cfr. A. MISSALE, *Per una riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Economia pubblica*, n. 4, 2005, 39 ss.

28 Ciò è avvenuto con l'approvazione del documento *«Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita»* a cui sono seguiti i Regolamenti CE nn. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005 (di modifica, rispettivamente, dei regolamenti CE nn. 1466/1997 e 1467/1997). Sul punto, si veda l'analisi di A. MONTANINI, *Un Patto più intelligente*, in *www.lavoce.info*, 03/09/2004.

L'individuazione di meccanismi in grado di gestire le crisi dei debiti sovrani sin qui esaminata non esaurisce il quadro degli interventi necessari per tutelare la solidità finanziaria dell'area europea e per rilanciare le sue prospettive di sviluppo, a seguito dell'avvento della crisi economico finanziaria che ha colpito l'Eurozona a partire dal 2008.

L'obiettivo di rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle politiche fiscali ed economiche è stato perseguito mediante diversi strumenti: la stipula del Patto *Euro Plus*, del *Six Pack*, seguito dal recentissimo *Two Pack* o che riformano ancora una volta il Patto di stabilità e crescita o e la sottoscrizione di un accordo internazionale, al di fuori della cornice dell'Unione europea, volto a costituire il *Fiscal compact*.

Nei primi mesi del 2011, a parte l'avvio nel gennaio del primo semestre europeo²⁹³⁰, è da registrare una riunione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro tenutasi l'11 marzo 2011 nel contesto della quale essi presentavano il *Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza* (c.d. Patto *Euro Plus*), che sarebbe stato presentato alla successiva riunione del Consiglio europeo³¹. Tale Patto, come si vedrà, di natura politica³², aveva il dichiarato intento di consolidare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria attraverso un coordinamento più stretto delle politiche economiche nazionali e una serie di impegni che riguardano questioni ricadenti nella competenza nazionale. Così il Patto veniva adottato dal Consiglio europeo del 25 e 25 marzo 2011, figurando in allegato alle conclusioni³³.

In particolare, dunque, la finalità del Patto *Euro Plus* è quella di *consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza*. Ancor più nel dettaglio, gli obiettivi individuati sono relativi allo stimolo della competitività, dell'occupazione, al supporto della sostenibilità delle finanze pubbliche e al rafforzamento della stabilità finanziaria. Per ciascuno di tali obiettivi vengono indicate una serie di azioni concrete da mettere in atto, mentre soltanto pochi cenni sono dedicati al coordinamento delle politiche fiscali.

L'azione da condurre per il perseguimento di tali finalità si deve svolgere seguendo quattro linee guida. In primo luogo, tale azione dovrà inquadrarsi nella struttura di *governance*, puntando ad irrobustirla, nonché nel solco degli interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e

29 Il 7 settembre 2010 il Consiglio ECOFIN dava il suo avallo alla costituzione del *semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche*, proposto dalla Commissione e volto a realizzare un migliore coordinamento *ex ante* delle politiche di bilancio ed economiche degli Stati membri, sulla base degli indirizzi di massima di cui all'art. 121 del TFUE.

30 Esso ha preso il via con la presentazione, da parte della Commissione, dell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*): Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni o *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi*, 12 gennaio 2011, COM (2011) 11 (def). Tale analisi è stata poi esaminata nelle riunioni dell'Eurogruppo e del Consiglio ECOFIN del 17 e 18 gennaio 2011 e quest'ultimo ha poi adottato le *Council Conclusions on European Semester: macroeconomic and fiscal guidance* il 15 febbraio 2011.

31 Si veda Allegato I alle Conclusioni dei Capi di Stato o di Governo della zona euro dell'11 marzo 2011. Nel secondo allegato veniva riprodotta la Dichiarazione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010, che sintetizzava le caratteristiche dell'istituendo Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).

32 La natura politica dell'accordo è confermata dal fatto che in esso non figurano disposizioni relative alla ratifica, benché gli impegni sottoscritti riguardino esplicitamente materie di competenza nazionale. Come tali, questo tipo di impegni richiederebbero un'attività di recepimento negli ordinamenti statali a meno che essi non fossero meramente ripetitivi di obblighi già discendenti dai Trattati istitutivi.

33 Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11, Bruxelles 20 aprile 2011. Il Patto fu approvato dai capi di Stato o di governo della zona euro e a cui hanno anche aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania.

corredati di un calendario di attuazione. Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica. La Commissione svolgerà la funzione di controllo, mentre il Consiglio e l'Eurogruppo saranno coinvolti, come pure il Parlamento, nell'esercizio delle competenze ad esso spettanti.

In secondo luogo, le politiche da condurre in attuazione del Patto dovranno concentrarsi su settori cruciali per la competitività e la convergenza, che sono, come detto, di competenza nazionale, e rispetto a cui i Capi di Stato o di Governo fisseranno obiettivi precisi per il conseguimento dei quali ogni Stato individuerà le politiche più appropriate.

In terzo luogo, ciascun Capo di Stato o di Governo annualmente assumerà impegni precisi, il cui controllo ó che, come viene specificato esplicitamente, avrà carattere politico ó sarà affidato ai suoi parigrado dell'Eurozona e degli altri Paesi partecipanti, sulla base di una relazione della Commissione.

In quarto luogo, viene precisato che le azioni intraprese rispetteranno appieno l'integrità del mercato unico.

Malgrado il reiterato richiamo alla concretezza degli impegni, il Patto *Euro Plus*, come detto, ha natura politica e costituisce probabilmente uno sforzo ó fatto dagli Stati dell'Eurozona e da quelli di *buona volontà* che vogliono aderirvi ó di costituire un coordinamento che vada al di là di quanto strettamente obbligatorio in base ai Trattati istitutivi. Una delle finalità è senza dubbio quella di lanciare un segnale ai mercati e la rapidità richiesta da tale operazione, insieme con le difficoltà che sarebbero insorte nel conferire carattere vincolante a questi impegni, hanno fatto optare per uno strumento non cogente.

Pur potendosi quindi qualificare il Patto come una sorta di dichiarazione di intenti, la sua importanza non deve essere trascurata. In esso, infatti vengono indicati con chiarezza diversi obiettivi e vengono poste le premesse ó le quali in sé devono avere necessariamente carattere politico ó per l'adozione di strumenti vincolanti volti a dare finalmente consistenza al pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e a fissare talune strategie che vanno oltre le pur importanti regole di disciplina di bilancio.

Man mano che gli effetti della crisi si riverberavano su Stati considerati trainanti nell'Eurozona (Spagna e Italia), si è andata sempre più affermando l'esigenza di superamento del divario tra accentramento della politica monetaria e debolezza del coordinamento economico, il che ha determinato un'accelerazione del processo di riforma della *governance* economica europea.

Nella dichiarazione del 26 ottobre 2011³⁴, il vertice euro ha attribuito alla Commissione il compito di dotarsi per la durata del programma di aggiustamento della Grecia di una capacità di ócontrollo sul terrenoó, cioè di uno staff di consulenza e assistenza alle autorità nazionali al fine della realizzazione piena e tempestiva delle riforme. In più, gli Stati dell'eurozona si sono impegnati a consultarsi tra loro e a consultare la Commissione, prima di adottare qualsiasi importante programma di riforma della politica economica di bilancio con potenziali effetti di ricaduta sulla zona euro nel suo complesso, in modo da valutarne *ex ante* l'eventuale impatto.

Sulla stessa scia si sono mossi anche il Parlamento e il Consiglio che hanno adottato, nel novembre 2011, un pacchetto di misure tese, da un lato, a creare un sistema di sorveglianza macroeconomica (il c.d. *Six Pack*) attraverso azioni preventive e correttive³⁵ e, dall'altro lato, a

34 Disponibile on line al link: www.consilium.europea.eu/uedocs/ems_data/docs/.../it/.../125659.pdf.

35 Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1176/2011 del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1174/2011 del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona

garantire un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita, sia attraverso il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche³⁶, sia attraverso l'accelerazione ed il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi³⁷.

Il *Six Pack*, al fine di rafforzare la *governance* economica europea, ha innovato anzitutto la disciplina del Patto di stabilità e crescita che, come ampiamente rilevato in precedenza, si rinviene in due atti di diritto derivato: il Regolamento (CE) n. 1466/97 e il Regolamento (CE) n. 1467/97.

Per quanto riguarda la riforma che il *Six Pack* ha introdotto, si rileva che essa consiste in una parte preventiva ed in una parte correttiva. La crisi del debito sovrano nella zona dell'euro ha, infatti, evidenziato la necessità di rendere più efficace e rigorosa l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, includendo nuovi meccanismi di allerta e sanzione.

Per quanto riguarda il *volet* preventivo del Patto di stabilità e crescita, la recedente modifica del Regolamento (CE) n. 1466/97 introduce molteplici novità.

Innanzitutto, come già accennato, viene introdotto il *semestre europeo*, nel cui quadro il Consiglio esercita la sorveglianza multilaterale e nel cui contesto verranno elaborati e valutati gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione, i programmi di stabilità (per gli Stati euro) o i programmi di convergenza (per gli Stati non euro) e verrà effettuata la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Viene inoltre introdotto il nuovo concetto di politica di bilancio prudente: ogni Stato membro avrà un obiettivo di bilancio a medio termine che dovrà tendere al saldo o prossimo al pareggio o in attivo. Sulla base della valutazione della Commissione e del Comitato economico e finanziario, il Consiglio esaminerà, nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 TFUE, gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri nei rispettivi programmi di stabilità e valuterà se il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato, tenendo anche conto del rapporto debito/PIL.

Qualora il percorso di avvicinamento non sia adeguato o tenuto conto di eventuali circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro interessato o la Commissione potrà rivolgere un avvertimento allo Stato interessato conformemente all'art. 121, par. 4, del TFUE. Successivamente, il Consiglio potrà adottare una raccomandazione sugli interventi da adottare. Qualora poi lo Stato non adotti provvedimenti opportuni, il Consiglio potrà adottare una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci.

Per quanto riguarda il *volet* correttivo del Patto di stabilità e crescita, la recente modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 apporta chiarimenti alla procedura per disavanzi eccessivi ai fini di una sua accelerazione e maggiore efficacia. La riforma attribuisce una maggiore rilevanza all'andamento del debito che dovrà essere monitorato con più rigore e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per

euro; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

³⁶ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1175/2011 del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

³⁷ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1476/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; direttiva del Consiglio 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

disavanzi eccessivi. Pertanto, gli Stati membri il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurlo ad un ritmo adeguato, definito come una riduzione negli ultimi 3 anni di almeno un ventesimo all'anno rispetto all'ecedenza. Nel corso della procedura per disavanzo eccessivo ed ai sensi dell'art. 126, par. 11 del TFUE, il Consiglio potrà comminare allo Stato in disavanzo eccessivo una ammenda costituita da un elemento fisso pari allo 0,2 del PIL e da un elemento variabile.

Sempre nell'ambito del *Six Pack*, si deve infine dare conto del Regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro. Tale regolamento è rivolto ai soli Stati della zona dell'euro ed ha come base giuridica l'art. 136 del TFUE in combinato disposto con l'art. 121, par. 6 del TFUE.

Detto Regolamento stabilisce un sistema di misure accessorie volte a far migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita da parte degli Stati della zona euro.

Il Consiglio può deliberare, soltanto nei confronti degli Stati della zona euro, alcune misure correttive che, se del caso, saranno convertite in sanzioni. Il Consiglio, può decidere la costituzione di un deposito fruttifero temporaneo (pari allo 0,2% del PIL) a carico dello Stato che non abbia adottato una politica di bilancio prudente, mettendo a repentaglio la sostenibilità delle finanze pubbliche con effetti destabilizzanti sull'intera Eurozona. La deliberazione avviene con procedura di maggioranza qualificata inversa (*reverse majority voting*): la decisione è cioè considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, con voto a maggioranza qualificata (*ex art. 238, par. 3, lett. b*)), non decida di respingere la proposta della Commissione entro dieci giorni dalla sua adozione. Alla decisione del Consiglio non possono prendere parte i Paesi non-euro e lo Stato membro interessato.

Sempre in relazione alla parte correttiva, il Consiglio può decidere l'apertura di un deposito infruttifero (pari allo 0,2% del PIL) al momento della decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo (ai sensi dell'art. 126, par. 6 del TFUE); in caso di mancato rispetto della raccomandazione iniziale di correzione del disavanzo (ai sensi dell'art. 126, par. 8 del TFUE), tale deposito può essere convertito in un'ammenda. In entrambi i casi, la decisione del Consiglio si intende approvata a meno che non venga respinta a maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda il recentissimo *Two Pack*, esso si compone di due Regolamenti della Commissione, il cui *iter* è iniziato nel novembre 2011³⁸ e si è concluso nel marzo del 2013, da applicarsi ai soli Stati della zona euro e riguardanti rispettivamente il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati in difficoltà o a rischio di instabilità finanziaria³⁹ e le regole comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi⁴⁰.

38 Le proposte sono state presentate dalla Commissione europea nel novembre 2011 a seguito dell'adozione delle misure relative al *Six Pack*. L'accordo con il Parlamento europeo è stato raggiunto il 20 febbraio 2013 e i Regolamenti sono entrati effettivamente in vigore il 30 maggio 2013.

39 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM (2011) 0819) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro, 2011/0385(COD).

40 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM (2011) 0821) sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e a valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, 2011/0386(COD).

Il primo Regolamento, per il quale la base giuridica è individuata nel combinato disposto dell'art. 136 del TFUE con l'art. 121, par. 6 del TFUE, è volto a stabilire una sorveglianza rafforzata per gli Stati dell'Eurozona colpiti o che rischiano di essere colpiti - da *ogravi perturbazioni finanziarie* o destinatari di concessioni di prestiti nelle forme attraverso cui questo può avvenire o incluso l'intervento del Fondo monetario internazionale o, ed in particolare anche al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, per limitare i rischi di contagio e guardandone, nel secondo caso, la pervasività in funzione del grado di dissesto finanziario e dell'aiuto richiesto.

Nel caso di Paesi soggetti a piani di aggiustamento macroeconomico, e attesa la portata generale di questo, le altre procedure di sorveglianza andrebbero sospese per evitare duplicazioni. Infine, il rilevato mancato rispetto dei piani di aggiustamento dovrebbe comportare la sospensione delle erogazioni o degli impegni da finanziarsi mediante risorse dell'Unione europea.

Quanto al secondo Regolamento, anch'esso basato sul combinato disposto dell'art. 136 del TFUE con l'art. 121, par. 6 del TFUE, esso mira a costituire un calendario comune per l'approvazione dei bilanci per i Paesi della zona euro, che si aggiunga al già menzionato *semestre europeo* per contribuire ad un suo utile svolgimento, e con l'obiettivo di individuare preventivamente le situazioni che possano far sorgere rischi e che necessitino di essere affrontate collettivamente, nonché di facilitare il coordinamento delle politiche e l'implementazione delle raccomandazioni che a ciascuno Stato membro possono essere rivolte dalla Commissione e dal Consiglio. Secondo il Regolamento, dovrebbe inoltre essere promossa l'istituzione di un quadro di bilancio regolamentato, in virtù del recepimento dei principi in materia fissati a livello dell'Unione europea, che faciliti il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, nonché una *osorveglianza gradualmente rafforzata* o che sia più intensa per gli Stati sottoposti a procedura per deficit eccessivi o, ad integrazione delle vigenti norme del medesimo Patto di stabilità e crescita. In effetti, il processo di elaborazione del bilancio a livello nazionale si aprirebbe alle istituzioni dell'Unione europea, le quali valuterebbero la coerenza delle politiche dello Stato con gli impegni assunti a livello europeo (valutazione incentrata su un primo esame da parte della Commissione e sulla valutazione finale dell'Eurogruppo).

La politica di bilancio dovrebbe essere considerata, secondo la Commissione, una *oquestione di interesse comune* o da parte degli Stati la cui moneta è l'euro, i quali pertanto dovrebbero impegnarsi a consultarsi qualora intendessero adottare riforme in questa materia e quindi dovrebbero essere istituiti meccanismi appropriati di coordinamento tra le istituzioni europee e tra queste e le autorità nazionali per integrare gli indirizzi dell'Unione europea nell'elaborazione dei bilanci a livello nazionale.

Negli ultimi mesi del 2011 l'aggravarsi degli indicatori economici di numerosi Stati, il declassamento di questi ultimi da parte delle agenzie internazionali di *rating* e le oscillazioni costanti che questi eventi hanno generato sul mercato hanno indotto gli Stati dell'Eurozona a rafforzare il coordinamento economico al di fuori del metodo comunitario, mantenendo, allo stesso tempo, saldo il controllo sulla fase decisionale. Essi sono, in questo modo, ricorsi ad un trattato internazionale, in cui le determinazioni dei governi nazionali fossero assunte al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea, ed il 2 marzo 2012 hanno firmato il *Trattato su stabilità, coordinamento e governance nell'Unione europea* (c.d. *Fiscal compact*) entrato in vigore il 1° gennaio 2013⁴¹. Il contenuto principale delle disposizioni riguarda l'impegno delle parti contraenti

41 Sul punto, per una visione di insieme si veda P. CRAIG, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, n. 3, 2012, 231 ss. e in chiave comparatistica, si veda lo studio di F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 36, 2013, 1 ss.

ad introdurre la regola del bilancio in pareggio nelle proprie Costituzioni o in normativa di pari rango.

Il Trattato è stato firmato da 25 Paesi dell'Unione europea, poiché i rappresentanti di Regno Unito e Repubblica Ceca hanno preferito non assumere gli stringenti impegni che esso prevede e, a livello più generale, si sono rifiutati, nell'ambito della politica economica, di provarsi di determinati margini di manovra, facendo raggiungere all'integrazione in tale campo uno stadio che essi giudicano troppo avanzato⁴².

È infatti alla necessità di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria ó in linea con quanto già previsto dal Patto *Euro Plus* ó insieme al miglioramento della *governance* dell'Eurozona, che si richiama l'art. 1 del Trattato ponendole quali finalità immediate⁴³. La finalità mediata, individuata sempre all'art. 1, ó *il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale*. È ancora la medesima disposizione, al par. 2, ad istituire, come si vedrà ampiamente di seguito, un regime differenziato tra Paesi appartenenti alla zona euro e altre parti contraenti.

Giova subito notare che l'opera di rafforzamento della politica economica tentata con questo Trattato non tocca uno dei suoi principali punti critici, ovvero la debolezza delle competenze dell'Unione europea in materia⁴⁴.

Non era del resto possibile modificare l'assetto delle competenze con uno strumento esterno all'ordinamento dell'Unione europea, per quanto con esso strettamente coordinato, come rende esplicito l'art. 2 dello stesso Trattato⁴⁵.

Venendo al *core* del Trattato, si rileva che esso è contenuto negli articoli che vanno da 3 a 8, e che costituiscono il Patto di bilancio. In particolare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, in aggiunta agli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi, gli Stati parte si impegnano a mantenere in pareggio o in avanzo, la propria *posizione di bilancio della pubblica amministrazione* (lett. a) e tale vincolo si considera rispettato 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*

42 Sulle ragioni che non hanno consentito di procedere ad un emendamento dei Trattati istitutivi e sulle conseguenze della scelta di realizzare una cooperazione rafforzata esterna ad essi, si vedano le considerazioni di L. S. ROSSI, *òFiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2002, 296.

43 Il solo art. 1 forma il Titolo I del Trattato, intitolato *òOggetto e ambito di applicazione*.

44 Nella sistematizzazione delle competenze introdotta dal Trattato di Lisbona, il coordinamento delle politiche economiche ó i cui soggetti restano sempre gli Stati membri ó si trova in una categoria a parte (art. 2, par. 3, e art. 5 del TFUE). Sul punto cfr. A. VITERBO ó R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2010, 965-966. Pertanto, come nota G. L. TOSATO, *Qualche riflessione sul nuovo Trattato europeo*, 21 dicembre 2011, in www.affarinternazionali.it, non sussistono profili di illiceità rispetto al diritto dell'Unione europea, che sarebbero stati ravvisabili qualora si fosse trattato di un campo di competenza esclusiva dell'Unione, nel quale l'azione degli Stati membri anche sul piano esterno sarebbe stata preclusa, o nel caso limite in cui le norme del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria fossero state in aperto contrasto con quelle dei Trattati istitutivi.

45 Nel par. 1 dell'art. 2 ó disposizione che da sola forma il Titolo II, intitolato *òCoerenza e rapporto col diritto dell'Unione* ó gli Stati firmatari del Trattato si impegnano ad interpretarlo conformemente al diritto dell'Unione europea (ócompreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato) e ai Trattati istitutivi ed in particolare all'art. 4, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, che è significativamente l'unica disposizione citata e al cui rispetto pertanto gli Stati firmatari si mostrano particolarmente interessati. Giova ricordare che essa impegna l'Unione europea al rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri e della *loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*.

rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL ai prezzi di mercato⁴⁶. Ai sensi della lett. d) della disposizione in commento, godono del beneficio di un limite inferiore per l'obiettivo di medio termine fino ad un disavanzo strutturale massimo dell'1% del PIL ai prezzi di mercato gli Stati il cui rapporto tra debito e PIL sia *significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche [siano] bassi*⁴⁷.

In più, la convergenza verso tali obiettivi dovrà essere realizzata dalle parti contraenti o che si impegnano a farlo con sollecitudine o nel quadro di proposte della Commissione che tengano conto dei rischi specifici di ciascun Paese sul piano della sostenibilità. Deviazioni temporanee da questo percorso di avvicinamento, sono possibili solo in circostanze eccezionali (lett. c)⁴⁸ mentre se circostanze di tal fatta non sussistono e qualora le deviazioni siano significative, scatta automaticamente il meccanismo di correzione (il cd. *debt brake*, il quale include l'obbligo di porre in essere misure atte ad assicurare il rientro in un lasso di tempo stabilito (lett. e)).

Il par. 2 dell'art. 3 del Trattato in questione vincola le parti contraenti a dare attuazione alle regole contenute nel par. 1, e quindi ad introdurre il principio del pareggio di bilancio entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato stesso *tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente o preferibilmente costituzionale o o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*.

Questa formulazione ha preso il posto di quella originariamente proposta, che prevedeva un più rigido impegno ad inserire nelle Costituzioni nazionali il vincolo in oggetto. Tale scelta è dovuta al fatto che in taluni Stati la relativa procedura sarebbe stata troppo lunga e rischiosa (è talvolta necessario un referendum, e ciò espone senz'altro a dei rischi che Stati membri e Istituzioni sembrano aver voluto evitare); ciò tuttavia riduce il grado di certezza e cogenza dell'impegno assunto. Inoltre, la Corte di giustizia avrà competenze per verificare che le parti contraenti abbiano correttamente trasposto il vincolo nell'ordinamento nazionale, e ciò potrebbe porla di fronte a problemi riguardanti l'ordinamento costituzionale nazionale⁴⁹.

Le parti contraenti hanno inoltre l'obbligo di istituire il meccanismo di correzione previsto dal par. 1, lett. e), *sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata ed il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al par. 1*.

46 Secondo il par. 3 del Trattato, per saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione si *intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee* (lett. a). Viene inoltre specificato che, ai fini di quella medesima disposizione, occorre fare riferimento alle definizioni contenute nell'art. 2 del Protocollo (n. 12) sulla procedura per disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati dell'Unione europea.

47 Come sostiene R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 469, il raggiungimento di questo obiettivo è tutt'altro che agevole.

48 L'art. 3, par. 3, lett. b), chiarisce che per circostanze eccezionali vanno intesi *eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine*.

49 Per una discussione di questi casi (come anche di quello del Regno Unito, nell'ipotesi che in futuro aderisse), si veda *Editorial: The Fiscal compact and the European Constitutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Rev.*, 2012, 1 ss. Inoltre, alcuni studiosi hanno osservato che la decisione di riportare a livello nazionale o tramite un obbligo *rinforzato* o un impegno finora previsto nel quadro dell'ordinamento dell'Unione europea sembra denotare una sorta di scetticismo sull'efficacia delle sanzioni ivi esistenti (art. 126 del TFUE) per la trasgressione degli obblighi contenuti nel Patto di stabilità e crescita, con ciò strumentalizzando i diritti costituzionali nazionali per il raggiungimento di fini propri dell'Unione europea. Sul punto si veda J. V. LOUIS, *Les réponses la crise*, cit., 360-361.

Si precisa infine che il detto meccanismo di correzione deve pienamente rispettare le prerogative dei Parlamenti nazionali.

Al descritto nucleo sostanziale di disposizioni ne seguono talune volte a rafforzare la procedura per disavanzi eccessivi, il Patto di stabilità e crescita e a coordinare il funzionamento di tali strumenti coi meccanismi che lo stesso Trattato istituisce. Tra tali disposizioni va menzionato anzitutto l'art. 4, a mente del quale gli Stati con un rapporto tra debito pubblico e PIL superiore al 60% ó accertato secondo la procedura di cui all'art. 126 del TFUE ó hanno l'obbligo di porre in essere una riduzione dell'ammontare del debito stesso ad un ritmo di un ventesimo all'anno.

Secondo l'art. 5, gli Stati sottoposti alla procedura per disavanzi eccessivi secondo i Trattati istitutivi debbono predisporre un *programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo*.

Si rinvia al diritto dell'Unione europea per la definizione del contenuto di tali programmi, mentre viene prescritto che la loro presentazione alla Commissione e al Consiglio ó cui spetterà di controllarne l'attuazione ó nonché il loro monitoraggio, siano inseriti nei meccanismi previsti dal Patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri si impegnano altresì a comunicare alla Commissione e al Consiglio ó ai sensi dell'art. 6 ó i piani di emissione del proprio debito pubblico.

Rilevante è poi la norma contenuta nell'art. 7 del Trattato in questione, in quanto le parti contraenti, nel quadro di una procedura per disavanzi eccessivi, si impegnano a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione nei riguardi di una di esse qualora l'istituzione reputi che questa abbia violato il criterio del disavanzo. L'obbligo non sussiste se tra gli Stati dell'eurozona, escluso quello nei cui confronti dovrebbe essere adottato l'atto proposto o raccomandato dalla Commissione, sussiste una maggioranza qualificata ó calcolata in analogia alle rilevanti disposizioni dei Trattati istitutivi ó contraria all'adozione dell'atto stesso.

In sostanza, si tratta di un aumento dei casi di votazione a maggioranza qualificata inversa nel contesto della procedura per disavanzi eccessivi grazie al quale la Commissione ottiene che sia eliminato l'ostruzionismo ó almeno tra gli Stati dell'eurozona ó all'adozione delle sue proposte quando uno di questi abbia violato il criterio del disavanzo.

Gli obblighi di cui all'art. 3, par. 2 ó che consistono, come detto, nell'attuazione nel diritto nazionale degli obblighi contenuti nel par. 1 di quella stessa disposizione ó pur contenuti in uno strumento puramente internazionalistico, sono assistiti dalle garanzie proprie del diritto dell'Unione europea, tipicamente costituite dal controllo affidato alla Commissione ó pur con i limiti che si diranno ó e dalla giurisdizione della Corte di giustizia. L'art. 8, in virtù di un compromesso ai sensi dell'art. 273 TFUE conferisce alla Corte la giurisdizione sulle azioni esperite nei confronti di una parte contraente da una o più altre parti contraenti e volte a far accertare il mancato rispetto dell'art. 3, par. 2.

La Commissione è chiamata a presentare una relazione nella quale valuta l'adempimento da parte delle parti contraenti dell'art. 3, par. 2. L'art. 8, par. 1, dispone che l'istituzione debba riportare in tale relazione se una delle parti contraenti sia venuta meno, a suo giudizio, ai detti obblighi e ciò dopo aver consentito a detta parte di presentare le proprie osservazioni. Tuttavia, l'esperimento dell'azione è sottratto alla Commissione e riservato, come detto, ad una o più parti contraenti, che possono agire anche indipendentemente dalla relazione della Commissione. In via del tutto simile a quanto previsto dall'art. 260 TFUE, par.1, per la procedura di infrazione la sentenza della Corte di giustizia adottata sulla base dell'art. 8, par. 1 del Trattato vincola le parti al procedimento e le obbliga ad adottare i provvedimenti per la sua esecuzione nel termine fissato dalla stessa Corte.

Ancora nelle mani delle stesse parti contraenti è rimessa l'iniziativa ó e sempre sulla base della valutazione della Commissione o in via autonoma ó di adire la Corte di giustizia qualora una di esse

non abbia adottato i provvedimenti che una sentenza della stessa Corte emessa ai sensi del par. 1 dell'art. 8 comporta (così il par. 2 di quella disposizione). Può essere inoltre chiesta l'imposizione di sanzioni finanziarie sulla base dei criteri fissati dalla Commissione nell'ambito del richiamato art. 260 del TFUE. Qualora sia effettivamente accertato che la parte contraente in questione non si sia conformata alla sentenza della Corte, quest'ultima può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o penalità che non può superare lo 0,1% del suo PIL.

I restanti articoli del Trattato sono dedicati al «Coordinamento delle politiche economiche e convergenza», alla «Governance della zona euro» e alle «Disposizioni generali e finali».

3. I vincoli di bilancio nella Costituzione e l'introduzione di nuovi principi per lo Stato e per la Pubblica Amministrazione (equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito pubblico e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali)

Dal quadro sin qui delineato discende l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 che introduce il principio del pareggio di bilancio all'interno della nostra Costituzione.

L'intento di introdurre il principio in parola nell'ordito della Carta aveva suscitato perplessità legate al carattere non transitorio che sempre dovrebbero avere i precetti costituzionali, i quali non dovrebbero essere sottoposti a revisione per fare fronte alla necessità di risolvere problemi contingenti (seppur gravi) come quello della riduzione dello *stock* eccessivo di debito pubblico⁵⁰.

Un altro aspetto critico che è stato sollevato⁵¹ ha riguardato l'eccessiva velocità con la quale si è concluso l'iter parlamentare, se si assume come momento di avvio la presentazione del disegno di legge del Governo (risalente al 15 settembre 2011) e la pressoché assoluta assenza di dibattito politico e di confronto con la società civile. Sicuramente sono stati tempi affrettati, se comparati ai tempi ed ai metodi che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionale nel nostro ordinamento giuridico. Il dato contribuisce a fare giustizia di quella crescente corrente di pensiero che sempre più spesso lamenta la difficoltà di assicurare in tempi rapidi e comunque adeguati le esigenze di manutenzione e revisione costituzionale⁵².

Di queste perplessità il testo infine approvato dalle Camere si è in parte fatto carico laddove ha previsto strumenti differenti per dare risposta a due esigenze disomogenee: l'una rivolta alla definizione di regole strutturali relative all'equilibrio a regime del bilancio, alla possibilità del ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e degli enti territoriali ed alla valutazione della sostenibilità dello stesso; l'altra, rivolta alla elaborazione di un quadro normativo, dotato di sufficiente forza precettiva per il legislatore ordinario, all'interno del quale disciplinare gli

50 Per una prima disamina del dibattito della dottrina sul processo di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, si vedano i contributi di N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammmino.luiss.it, 25/10/2011; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in www.astrid-online.it, 20/01/2012.

51 Il riferimento è, per tutti, ad A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* cit., 108 ss.

52 In questa prospettiva cfr., ad esempio, T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO ó A. CELOTTO ó M. OLIVETTI, III, Torino, 2006, 2728 ss. Per un approfondimento sulle questioni di metodo e procedura nella revisione costituzionale si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della soluzione Alfonso Tesaurò)*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, 1221 ss.

interventi finalizzati alla risoluzione dei problemi congiunturali di risanamento del debito pubblico per rientrare nei criteri di convergenza europei più volte richiamati.

Alla soluzione del primo problema sono dedicate le disposizioni volte a modificare direttamente gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione e ad introdurre all'interno di essa, nei termini che si vedranno, il principio del pareggio di bilancio.

A completare la nuova disciplina della manovra di bilancio sarà, poi, una legge rinforzata, da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera⁵³, che dovrà stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Alle disposizioni di quest'ultima legge è affidato anche il conseguimento dell'obiettivo congiunturale, della riduzione dell'attuale ingente *stock* di debito pubblico, mediante l'introduzione di regole di spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

Nell'intento di introdurre regole di finanza pubblica aderenti alle prescrizioni di derivazione europea, di cui si è precedentemente discusso, il Parlamento ha riformulato completamente l'art. 81 della Costituzione, introducendo, altresì, significative modifiche in altre disposizioni (artt. 97, 117 e 119) al fine di estendere la portata precettiva dei nuovi principi ai livelli di governo substatali.

Nel primo comma dell'art. 81 della Costituzione viene dunque sancito il dovere dello Stato di assicurare *l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*⁵⁴.

Una prima notazione che a nostro avviso sembra necessaria riguarda il principio introdotto dalla riforma costituzionale, principio che, contrariamente a quanto dichiarato dal titolo del disegno di legge approvato dalle Camere, non è quello del pareggio, bensì quello dell'equilibrio del bilancio dello Stato⁵⁵.

Ad una prima lettura, la diversità dei riferimenti terminologici della intitolazione del disegno di legge e del suo contenuto potrebbe spiegarsi ritenendo che il legislatore abbia deliberatamente optato per l'introduzione, nel testo costituzionale, di un principio meno rigoroso e più duttile del pareggio⁵⁶, e ciò in base alla considerazione che prevedere una regola di pareggio tra le entrate e le spese avrebbe comportato il rischio di un eccessivo irrigidimento delle manovre di spesa.

Tale lettura, peraltro, non appare convincente se si vuole dare significato precettivo all'inciso, altrimenti difficilmente interpretabile, che vuole che si tenga conto *delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*: tale riferimento, infatti, deve essere letto, coerentemente con altre disposizioni della legge costituzionale⁵⁷, nel senso di costringere il Governo ad attuare politiche

53 Il provvedimento in parola e di cui si darà ampio conto in seguito, è stato approvato con legge 24 dicembre 2012, n.243 e reca *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*.

54 Art. 1, comma 1, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nella parte di modifica dell'art. 81, comma 1, della Costituzione.

55 Come osserva, infatti A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012, 1, il titolo della riforma in esame è *certamente molto evocativo ma ben poco significativo*, sottolineando che *«sia nel bilancio dello Stato che in quello di un qualsiasi ente regolato dalla contabilità pubblica, il totale delle spese corrisponde esattamente al totale delle entrate: una situazione quindi di pareggio che può essere però scarsamente significativa quando tra le entrate sono iscritte, magari in misura ingente, risorse da reperire mediante la contrazione del debito pubblico»*. In questo stesso senso, R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2012, 929 ss.

56 Di questo avviso sono N. D'AMICO ó S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013.

57 Cfr., ad esempio, art. 5, comma 1, lett e), della legge di riforma costituzionale.

economiche anticicliche anche in presenza di congiunture favorevoli, in vista dell'obiettivo del progressivo rientro del debito pubblico. Le esigenze congiunturali non appaiono, dunque, del tutto scindibili da quelle strutturali.

Deve comunque sottolinearsi l'estrema genericità dei termini utilizzati dai redattori delle novelle all'art. 81. E infatti, tanto l'equilibrio quanto il pareggio sono termini che, se non aggettivati e, dunque, se non riferiti ad un particolare saldo del bilancio, hanno, da soli, scarso valore precettivo. La circostanza appare evidente ove si tenga presente che il bilancio dello Stato è sempre stato in pareggio contabile, nel senso che la somma delle entrate è sempre stata pari alla somma delle spese, e ciò non ha impedito l'accumularsi dell'impressionante massa che oggi costituisce il debito pubblico italiano.

È evidente che ciò è potuto accadere perché, come si è visto, la previgente formulazione dell'art. 81 della Costituzione riferiva l'obbligo di copertura alle sole leggi diverse dal bilancio. Quest'ultimo poteva essere portato in pareggio attraverso le entrate assicurate dall'indebitamento, la cui contrazione determina, però, l'insorgenza di un obbligo di restituzione, e dunque una passività gravante sugli esercizi successivi, che si riflette sugli equilibri di bilancio.

Il mero riferimento al pareggio o all'equilibrio del bilancio, dunque, non appare significativo se non si individua a quale dei suoi saldi si vuole riferire questi principi. Del resto, per quanto si possa ritenere che, almeno a livello statale, l'equilibrio tra le entrate e le spese non è affatto sinonimo di pareggio, rimane non chiarito di quali entrate e di quali spese deve trattarsi, quali delle une e delle altre devono essere messe in rapporto per determinare l'equilibrio voluto dalla riforma⁵⁸.

Il significato del primo comma del nuovo art. 81 va dunque ricercato altrove, e precisamente nella regola posta dal secondo comma dello stesso articolo, che stabilisce che *«il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adotta a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»*.

Deve, peraltro, osservarsi che anche la portata di quest'ultimo divieto, nei termini in cui è stato formulato, lascia adito a forti incertezze interpretative. La disposizione, infatti, rende eccezionale il ricorso all'indebitamento, ma non offre all'interprete basi solide per definire cosa debba intendersi con questa espressione.

La questione è di centrale importanza, perché dalla sua soluzione dipende l'intensità dei vincoli alla manovra finanziaria derivanti dal doveroso rispetto dell'equilibrio di bilancio.

L'espressione può intendersi in due diversi significati.

In un primo significato, il ricorso all'indebitamento consiste nell'operazione di contrazione di debito pubblico, e dunque di emissione di titoli o di assunzioni di mutui⁵⁹. Se si interpretasse il secondo comma dell'art. 81 in questo senso si perverrebbe, con tutta evidenza, a conclusioni insostenibili, dal momento che la disposizione impedirebbe, salvo i casi eccezionali che si vedranno in seguito, qualsiasi operazione di contrazione di debito.

Un simile lettura determinerebbe il rapido azzeramento dello *stock* di debito pubblico, ma sarebbe concretamente impraticabile, perché, impedendo allo Stato di rimborsare i titoli di debito pubblico attualmente in scadenza mediante le entrate derivanti dal loro rinnovo (rinnovo che sarebbe vietato in quanto integrante *«ricorso all'indebitamento»*), costringerebbe a manovre economiche eccessivamente elevate.

Per queste ragioni, la disposizione di cui al comma in esame è stata spiegata in altro modo, ovvero ritenendo che essa vieti al bilancio di presentare valori negativi nel saldo costituito dalla

⁵⁸ In questo senso, cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit. 2.

⁵⁹ Cfr. art. 3, comma 17, l. 24 dicembre 2003, n. 350.

differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto di quelle di natura meramente finanziaria quali quelle per il rimborso dei prestiti già contratti (il c.d. *indebitamento netto*)⁶⁰. Secondo questa lettura, dunque, lo scopo della norma sarebbe quello di escludere un aumento dello *stock* di debito attualmente contratto, dal momento che il divieto di ricorrere all'*indebitamento* precluderebbe di contrarre nuovo debito se non per rinnovare il debito in scadenza.

Interpretata in questo senso, tuttavia, la disposizione sconterebbe un altro inconveniente, costituito dallo scarso incentivo alla riduzione dello *stock* di debito pubblico che ne scaturirebbe. Ed infatti, se la disposizione dovesse essere interpretata nel senso appena richiamato, da essa non deriverebbero limiti al rinnovo dei titoli in scadenza, con la conseguenza che lo *stock* del debito pubblico potrebbe rimanere immutato in termini assoluti, mentre per il suo ridimensionamento in rapporto al PIL bisognerebbe confidare su adeguati ritmi di crescita economica, essendo peraltro preclusa ai *policy makers* qualsiasi possibilità di utilizzare il ricorso all'*indebitamento* in funzione di stimolo alla crescita.

Ad ogni modo, la lettura da ultimo proposta permetterebbe di dare un più preciso contenuto al riferimento all'*equilibrio* del bilancio contenuto nel primo comma dell'art. 81, riferimento che alluderebbe, così, al necessario azzeramento, salve eccezioni che subito si diranno, del ricorso al mercato al netto di quello necessario alla rinnovo dei prestiti già contratti.

È stato peraltro osservato che la limitazione, così interpretata, apparirebbe comunque, al contempo, eccessivamente restrittiva e troppo permissiva⁶¹.

Restrittiva perché un limite siffatto impedirebbe in assoluto di effettuare operazioni di nuovo *indebitamento*, senza che tale divieto possa trovare temperamento secondo una valutazione di sostenibilità del debito. In altre parole, si è ritenuto irragionevole vietare l'*indebitamento* in assoluto e, dunque, anche quando il ricorso ad esso sia fatto secondo criteri di sostenibilità (in termini economici e finanziari) ed al fine di intraprendere iniziative capaci di creare ricchezza per le generazioni future (in termini di creazione di infrastrutture e miglioramento del sistema economico-produttivo): a queste condizioni, l'*indebitamento* contratto oggi perseguirebbe un'esigenza di equità intergenerazionale, perché i relativi costi, sopportati dalle future generazioni, sarebbero compensati (e resi sostenibili) dalla ricchezza che esso sarebbe capace di generare per queste ultime.

Troppo permissiva, perché tale limitazione non concernerebbe operazioni diverse da quelle incidenti sul saldo dell'*indebitamento netto*, e dunque consentirebbe, senza limiti e condizioni, il compimento di operazioni meramente finanziarie, tra le quali, oltre a quelle per rimborsare il debito esistente, vi sono anche le acquisizioni di partecipazioni azionarie, ovvero operazioni suscettibili di dare l'avvio ad una nuova stagione di azionariato pubblico e partecipazioni statali.

Il divieto di ricorrere all'*indebitamento* nei termini che si sono appena riportati è derogabile alle condizioni stabilite dallo stesso secondo comma del nuovo art. 81 della Costituzione, e dunque *«solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»*. La disposizione, risulta evidente, lascia ancora una volta notevoli incertezze all'interprete⁶².

60 Cfr. art. 25, comma 7, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

61 Così A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 110.

62 Sul punto, una corrente prevalente della teoria economica si divide sull'opportunità o meno di un restringimento del vincolo di bilancio nei periodi di recessione. In questo senso, la lettera del 28 luglio 2011, a firma di otto economisti (K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow, L. Tyson), indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, e pubblicata con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: «Contrari a pareggio di bilancio»*, anche ne *L'Unità*, 12 agosto 2011, si oppongono, ad esempio, i teorici della *Public Choice* e della cd. *Teoria dei giochi*, supra

Secondo una prima lettura possibile, la facoltà di ricorrere all'indebitamento, in deroga al divieto generale, sarebbe configurabile in presenza di una delle due condizioni date, rispettivamente, dalla necessità di considerare gli effetti del ciclo economico e da quella di fare fronte al verificarsi di eventi eccezionali, in quest'ultimo caso previa autorizzazione delle Camere. Si ammetterebbe, in questo modo, la derogabilità del divieto generale in presenza dell'una o dell'altra delle due situazioni, consentendosi, dunque, per questa via, di fare ricorso all'indebitamento, oltre che per fronteggiare eventi eccezionali, anche per attuare manovre economiche anticicliche⁶³.

Questa lettura si scontra, però, con il testo della disposizione, all'interno del quale l'uso della particella congiuntiva (*e*), anziché di quella disgiuntiva (*o*), indurrebbe a ritenere che il riformatore abbia inteso le due condizioni come entrambe necessarie al fine di consentire la deroga al divieto di ricorso all'indebitamento⁶⁴.

Dunque, si dovrebbe concludere che, per consentire il ricorso all'indebitamento in deroga al divieto desumibile dal nuovo art. 81, comma 2, della Costituzione, sia necessaria un'autorizzazione adottata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti a fronte del verificarsi di eventi eccezionali e che, per essere rispettoso del dettato costituzionale, l'esercizio di tale facoltà trovi un ulteriore limite nella finalità dell'indebitamento, che può essere contratto solo per considerare gli effetti sul ciclo economico prodotti dall'evento eccezionale che si intende fronteggiare.

L'impressione è confermata dal disposto dell'art. 5, comma 1, della legge di revisione costituzionale, dedicato ai contenuti della legge di contabilità rinforzata di cui al nuovo art. 81, comma 6, della Costituzione, la quale dovrebbe, tra le altre cose, disciplinare *la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'art. 81, comma 2, della Costituzione (1), al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico*.

Il che lascia intendere che solo in presenza di eventi eccezionali di particolare gravità si potrebbe consentire un ricorso all'indebitamento per fini ulteriori rispetto alla considerazione del ciclo economico: con la conseguenza che al di fuori degli eventi definiti dalla legge rinforzata, il ricorso all'indebitamento sarebbe sempre subordinato alle due condizioni stabilite dall'art. 81, comma 2.

Così interpretata, la disposizione sui limiti del ricorso all'indebitamento sarebbe di difficile armonizzazione con i vincoli europei e, da ultimo, con il *Fiscal Compact* che, da un lato, prende in

richiamati (Cap. I, § 1.), che sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico ai fini di contenimento della spesa pubblica. Per limitarsi al recente dibattito nel contesto nazionale, si veda il contributo di A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 1 ss. Una critica a questa posizione la produce G. PISAURO, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, ivi.

⁶³Il problema, se del caso, riguarda il finanziamento tramite l'indebitamento delle politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo economico. Questo dato, tuttavia, non comporta che simili politiche siano, in sé, precluse, come sostiene F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, cit., 3, ma soltanto che non possano essere alimentate reperendo risorse finanziarie sul mercato.

⁶⁴Di diverso parere è M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, ora su www.astrid-online.it, 42, il quale sostiene che le ipotesi di indebitamento consentito sono due: quella legata allo scopo di considerare gli effetti del ciclo economico e quella di far fronte al verificarsi di eventi eccezionali, e che esse non debbono ricorrere cumulativamente, ma ben possono presentarsi in modo disgiunto. Infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti» che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono appunto due.

considerazione, ai fini della osservanza delle regole di bilancio, il saldo strutturale annuo, ovvero il *saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee* e, dall'altro lato, come si avrà modo di vedere, consente di deviare rispetto agli obiettivi di bilancio di cui all'art. 3 a condizioni parzialmente diverse da quelle di cui all'art. 81, comma 2, della Costituzione, ovvero soltanto in presenza di *circostanze eccezionali*, per tali dovendosi intendere *eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine*⁶⁵.

Se si volesse tentare di dare una lettura dell'art. 81, comma 2, coerente con le disposizioni appena citate, dovrebbe ritenersi che il verificarsi di eventi eccezionali legittimi, da solo, il ricorso all'indebitamento, la *misura* del quale sarà determinata a seconda della gravità degli eventi da fronteggiare, nel senso che tale misura non potrà eccedere quanto necessario per considerare gli effetti del ciclo, a meno che non si sia di fronte ad eventi di particolare gravità, ipotesi in cui la legge rinforzata potrebbe consentire un ricorso all'indebitamento in misura superiore.

Per concludere sulle modifiche apportate all'art. 81 della Costituzione, ci si deve infine soffermare sulle rilevanti novelle relative ai limiti di contenuto della legge di bilancio e alla nuova disciplina costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi.

Riguardo al primo profilo, si evidenzia che scompare dal dettato costituzionale la disposizione che limitava il contenuto del bilancio disponendo che con la legge di approvazione dello stesso non potevano stabilirsi nuovi tributi e nuove spese.

Dall'altro lato, il terzo comma del nuovo art. 81 della Costituzione estende anche alla legge di approvazione del bilancio l'obbligo di copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri, come si è visto finora sancito solo per le altre leggi.

Come si ricorderà, i commi terzo e quarto del previgente art. 81 erano stati interpretati come volti a definire un punto di equilibrio, di tipo procedurale, tra istanze non omogenee, finalizzato a mantenere l'autonomia, pur nel reciproco condizionamento, dei processi preordinati alla soddisfazione, da un lato, degli interessi di settore e, dall'altro lato, dell'interesse finanziario.

La novella costituzionale del 2012 supera decisamente questa impostazione, dal momento che l'abrogazione del divieto di introdurre, in sede di bilancio, nuovi tributi e nuove spese, accompagnata dall'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria anche alla legge di bilancio, conduce alla definitiva costituzionalizzazione della prevalenza dell'interesse finanziario rispetto agli interessi settoriali e costituisce definitiva consacrazione della scelta già maturata e perseguita dal legislatore ordinario a partire dall'introduzione della legge finanziaria.

L'eliminazione della disposizione contenuta nel comma 3 del testo previgente dell'art. 81 della Costituzione, infatti, comporta la possibilità per il bilancio di disattendere le disposizioni delle leggi settoriali, secondo le modalità e con i contenuti definiti nella legge rinforzata di cui al nuovo art. 81, comma 6.

Per altro verso, con l'estensione alla legge di bilancio dell'obbligo di copertura, la Costituzione pone vincoli di politica finanziaria al bilancio, il cui equilibrio non potrà essere, dunque, soltanto formale (come parità contabile tra entrate e spese).

Ciò significa che, anche laddove, nei limiti che si sono visti sopra, il bilancio rechi l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento, i relativi oneri dovranno ricevere adeguata copertura,

⁶⁵ Art. 3, par. 3, lett. a) e b), del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria.

in un arco di tempo pluriennale, con un piano di ammortizzazione del debito che consenta di assicurarne la sostenibilità.

A questa esigenza il riformatore costituzionale si mostra sensibile allorché stabilisce che la legge rinforzata deve, tra le altre cose, stabilire i criteri volti ad assicurare la sostenibilità del debito nel complesso delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo art. 81, infine, contempla uno strumento finora inedito nella disciplina della manovra della finanza pubblica, prevedendo che *il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*.

La nuova disciplina costituzionale, introduce altre misure di tipo strutturale ed estende nuovi principi alla Pubblica amministrazione ed agli enti territoriali.

Infatti, al primo comma dell'art. 97 viene inserita una nuova disposizione, la quale prevede che *le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*⁶⁶. Quest'ultima, dunque, per un verso, estende a tutte le pubbliche amministrazioni⁶⁷ il principio dell'equilibrio del bilancio e, per altro verso, stabilisce, nei confronti delle medesime amministrazioni, il principio della sostenibilità del debito pubblico⁶⁸, principio che dovrebbe ritenersi applicabile in relazione al debito contratto nel

66 Non esistono criteri assoluti che definiscano quando un debito sia sostenibile o quando diventi insostenibile. Secondo la definizione del fondo Monetario Internazionale il debito pubblico è sostenibile se soddisfa la condizione di solvibilità, ossia se il valore attuale degli avanzi primari attesi è uguale allo *stock* del debito. In altre parole, il debito pubblico è sostenibile se lo Stato è in grado di ripagare completamente lo *stock* del debito e gli interessi su esso maturati. A titolo di esempio, il Giappone per molti anni ha fronteggiato una grave e prolungata recessione con un rapporto del debito sul PIL superiore al 200% senza mostrare segnali di insolvibilità. Spesso, pertanto, la sostenibilità del debito è strettamente collegata alla credibilità e alla fiducia che i mercati finanziari hanno nelle istituzioni politiche ed economiche del Paese analizzato.

67 La disposizione sembra richiedere la necessità di una definizione del concetto di pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione dei principi in essa enunciati, facendo presupporre il riferimento *pubbliche amministrazioni* non soltanto agli enti territoriali, ma certamente anche a tutti gli enti pubblici che costituiscono la pubblica amministrazione italiana, con l'avvertenza che non tutti gli enti pubblici hanno autonomia di bilancio e potestà di indebitamento (ne difetta ad esempio l'INPS, mentre possono contrarre mutui, solo per spese di investimento, le università. Simile innovazione ha avuto il plauso della Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, 26 ottobre 2011, che l'ha valutata rispettosa delle regole internazionali di contabilità nazionale. Infatti, nel Sistema Europeo dei conti (Sec95), il settore delle pubbliche amministrazioni comprende *tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (i) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese* ed è ulteriormente suddiviso in tre sottosettori (amministrazione centrale, amministrazione locale ed enti di previdenza).

68 Il principio introdotto all'interno della Costituzione sembrerebbe trasposto da autorevole dottrina, secondo cui *una disciplina non congiunturale dell'indebitamento più che vietarlo dovrebbe sottoporlo ad uno scrutinio di sostenibilità patrimoniale e finanziaria. (i) La sostenibilità patrimoniale andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate dall'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza, però, che lo stato patrimoniale andrebbe definito superando le categorie proprietarie, in modo da considerare come attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione, ma anche quella che l'amministrazione crea e ha creato in capo alla collettività*. Così A. BRANCASI, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 24 ottobre 2011, 3.

rispetto dei limiti stabiliti, rispettivamente per lo Stato (vincolato con la revisione dell'art. 81, comma 2), e per le autonomie territoriali (vincolate con la revisione dell'art. 119, ultimo comma)⁶⁹.

I principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito vengono così espressamente enunciati nell'ambito della norma-cardine in materia di attività amministrativa e quindi ricoperti di rilievo costituzionale. Dunque, i fondamentali canoni di sana e prudente gestione finanziaria, la cui matrice europea è fatta oggetto di esplicito richiamo⁷⁰, e che debbono sovraintendere alla gestione delle entrate e delle spese alla base dell'attività amministrativa, divengono regole generali e vincolanti per la pubblica amministrazione nel suo complesso, accanto ai tradizionali principi (legalità, buon andamento, imparzialità, competenza, responsabilità) che governano i profili sostanziali, modali e contenutistici dell'azione amministrativa.

Infatti, benché il vincolo sia riferito ai singoli enti in relazione ai rispettivi bilanci, il richiamo ad assicurare un equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, intese al plurale, sembra implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla salvaguardia della stabilità finanziaria del complessivo settore pubblico.

Si tratta di un obbligo che postula che ciascun ente debba raggiungere una situazione di equilibrio del proprio bilancio e che esigenze di contenimento del debito esistente e/o di risposta a *shock* esogeni possano comunque rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni da ripartire secondo le esigenze di coordinamento di finanza pubblica.

Fermi dunque i canoni generali di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito imposti dal novellato art. 97 della Costituzione, in espresa coerenza con i vincoli comunitari, a tutte le amministrazioni, comprese quelle territoriali, con riguardo a queste ultime, la l. cost. n. 1/2012, agli artt. 3-5, declina i suddetti fondamentali principi in una più articolata disciplina, che ne ridisegna per alcuni versi il rapporto con lo Stato centrale.

Con riferimento alla potestà legislativa in materia di *armonizzazione dei bilanci pubblici*, l'art. 3 modifica l'art. 117 della Costituzione trasformandola da concorrente ad esclusiva. Lo Stato si riappropria in questo modo pienamente di siffatta potestà, come tale ora anche possibile oggetto di disciplina di rango secondario (art. 117, comma 6, Cost.).

Il nuovo riparto di competenze legislative mira dunque ad accentrare in capo allo Stato una potestà normativa in tema di bilanci, stante la crucialità del superamento della frammentarietà della relativa disciplina ai fini della corretta misurazione e aggregazione delle grandezze di finanza pubblica, presupposto indispensabile per un efficace monitoraggio e governo della stessa.

L'art. 4 della riforma costituzionale novella, invece, l'art. 119 della Costituzione, vincolando espressamente l'autonomia finanziaria di entrata e spesa degli enti territoriali al *rispetto*

69 La modifica dell'art. 97 trova origine dalla volontà politica di non intervenire sulla prima parte della Costituzione, come da più parti richiesto nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei deputati. Diversamente, il disegno di legge governativo (A.C. 4620) aveva previsto una modifica dell'art. 53 della Costituzione che attribuiva alla Repubblica il perseguimento degli obiettivi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge si evidenziava come *«collocazione più appropriata del principio del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'art. 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici»*. In particolare, il nuovo principio si considerava strettamente correlato alle disposizioni contenute nei due commi dell'art. 53, definite dalla relazione stessa norme fondamentali, in quanto la *«regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio»*: cfr. Camera dei Deputati, resoconto stenografico della seduta n. 554 di martedì 29 novembre 2011, 3.

70 Finalmente, la norma costituzionale, impone alle autonomie di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, superando una lacuna fino ad oggi soppressa soltanto dagli interventi della Corte costituzionale.

dell'equilibrio dei relativi bilanci ed al concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Viene così specificamente ribadito per le autonomie territoriali il vincolo di equilibrio di bilancio imposto per lo Stato dal novellato art. 81 della Costituzione e per tutte le pubbliche amministrazioni dal nuovo art. 97.

L'esperto richiamo all'osservanza dei vincoli economici e finanziari di matrice europea si aggiunge, con specifico riferimento all'autonomia finanziaria, al vincolo già sancito con riguardo alla potestà legislativa regionale (e delle Province autonome) dall'art. 117, comma 1, Cost. I vincoli dell'Unione europea, per i quali responsabile in ultima istanza è lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono esplicitamente vincolati a *concorrere* al rispetto dei vincoli europei e dunque degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto, che il legislatore statale riterrà, a tal fine, di imporre.

La nuova formulazione costituzionale fornisce quindi un ben più solido ancoraggio all'imposizione ad opera del legislatore statale di un *concorso* delle autonomie territoriali alla realizzazione di quegli obiettivi economico-finanziari di cui lo Stato risponde anzitutto all'Unione economica e monetaria rispetto a quello sinora offerto dall'*armonia con la Costituzione* e dai *principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* di cui agli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione, così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale.

La Consulta ha già riconosciuto che il necessario concorso delle Regioni, comprese le autonomie speciali⁷¹, e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al Patto di stabilità e crescita e riferiti agli impegni assunti in sede europea⁷², postula che il legislatore statale possa intervenire sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. Ad ogni modo, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e, in secondo luogo, del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

⁷¹ Con specifico riguardo alle autonomie speciali, la Corte costituzionale, con sent. n. 381/1990, ha riconosciuto la *ratio* dei loro specifici regimi finanziari, legata alla necessità di assicurare risorse finanziarie adeguate alle più ampie e significative competenze ad essa assegnate dai rispettivi Statuti speciali. Peraltro, la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della *finanza pubblica allargata* nei cui riguardi lo Stato *aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei* come quelli relativi al cosiddetto Patto di stabilità interno (sent. n. 36, 345 e 353 del 2004, n. 417/2005, n. 88 e 267 del 2006, n. 82 e 169 del 2007). Gli obblighi imposti alle autonomie speciali devono essere comunque temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti (sent. n. 827/2007). Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal richiamato Patto di stabilità interno (sent. n. 353/2004), metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, ma che deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico. Con specifico riguardo alla *golden rule*, la sentenza n. 425/2004 ha riconosciuto che la stessa enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

⁷² Corte costituzionale, sent. n. 47/2004, n. 17/2004, n. 36 e 37 del 2004, n. 417/2005).

In certa giurisprudenza costituzionale⁷³ è stato sottolineato il carattere *finalistico* dell'azione di coordinamento, che può comportare la previsione a livello centrale, non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata; in questa prospettiva, anche alla luce dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, il vincolo statale può essere censurato in quanto sia posto al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica.

È stata quindi affermata l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, quale indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 della Costituzione alle autonomie territoriali: a queste la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (come, ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Infatti, misure analitiche comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria ed esorbitano dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

È stato anche riconosciuto che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, altresì, l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

L'espressa sanzione costituzionale del vincolo del *concorso* delle autonomie territoriali *ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea* rafforza sensibilmente il margine prescrittivo costituzionalmente riconosciuto allo Stato nel governo della finanza pubblica, anche territoriale, consentendogli di imporre a quest'ultima tutti quegli oneri finanziari necessari ad assicurare l'osservanza dei vincoli stringenti assunti in sede europea, tra i quali, quello, assai ambizioso, dell'abbattimento dell'eccedenza rispetto al tetto del 60% del rapporto debito/PIL nell'arco di un ventennio.

Nulla toglie che, nell'esercizio di tali rafforzati poteri prescrittivi, lo Stato dovrà ad ogni modo tenere conto degli ulteriori principi costituzionali che governano il suo rapporto con le autonomie territoriali e, segnatamente, dei principi di leale collaborazione, proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, solidarietà economica e sociale, coesione territoriale, unità giuridica ed economica della Nazione, tutela della persona e dei diritti e valori fondamentali, necessaria garanzia su tutto il territorio nazionale delle prestazioni e delle funzioni fondamentali afferenti ai diritti civili e sociali (artt. 2, 3, 5, 117-120 della Costituzione).

L'art. 4 della l. n. 1/2012 restringe poi il possibile ricorso all'indebitamento degli enti territoriali, affiancando alla già vigente *golden rule* sancita dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 119 della Costituzione, l'obbligo di *contestuale definizione di piani di ammortamento*. Viene così elevata a rango costituzionale il principio di sana e prudente gestione finanziaria che impone, a fronte dell'assunzione di un debito, l'accantonamento in bilancio, anche con riferimento agli esercizi successivi sui quali insiste l'intero arco temporale di durata dell'esposizione, delle risorse necessarie al relativo rimborso.

Ove si consideri che la regola si colloca in un più ampio articolato quadro complessivo improntato al principio dell'equilibrio di bilancio, non può tralasciarsi di rilevare, accanto all'evidenziata interpretazione prettamente contabile⁷⁴, un'esegesi ancora più pregnante che vede il vincolo di accantonamento contabile quale strumentale ad un più generale canone di equilibrio nella

73 Corte costituzionale, sent., n. 376/2003, n. 36 e 260 del 2004, n. 35 e 417 del 2005.

74 Si vedano in tal senso le analisi di D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, n. 14, 2012.

gestione del bilancio, che si traduce nell'obbligo di compensazione del disavanzo registrato nell'anno di assunzione del debito con la generazione negli esercizi successivi di avanzi atti a riassorbire la posizione debitoria lungo un arco pluriennale di esercizi.

Non una mera interpretazione contabile, dunque, bensì una valenza più latamente finanziaria e gestionale, quale declinazione del principio del pareggio, in termini atti a coniugare l'imprescindibile esigenza di flessibilità, che può condurre in un determinato esercizio a far prevalere le esigenze di crescita su quelle di equilibrio finanziario, con la conseguente creazione di disavanzi di bilancio finanziati tramite assunzione di debito, con il vincolo per ciascun ente di rispettare, in ultima istanza, il fondamentale parametro del pareggio nel medio-lungo termine. Il vincolo, così, impone che lo squilibrio realizzato in un esercizio venga recuperato mediante avanzi finanziari a valere sugli esercizi successivi, atti ad assicurare che l'equilibrio strutturale, flessibile nel breve periodo, sia ad ogni modo garantito nella dimensione del lungo periodo.

Al vincolo di accantonamento, nonché al principio dell'equilibrio di medio-lungo termine, riferito al singolo ente, viene inoltre affiancata una ulteriore limitazione, che fa riferimento al livello aggregato regionale, ponendosi la *condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*. In altri termini, il disavanzo del singolo ente territoriale è consentito soltanto in costanza di una duplice condizione compensativa: da un lato, a livello individuale e intertemporale con contestuale ammortamento nel bilancio dell'ente, con recupero a valere sugli esercizi successivi; dall'altro lato, nell'immediato, la posizione aggregata a livello regionale deve essere in equilibrio nell'esercizio in cui l'ente accende la nuova posizione debitoria, che deve trovare compensazione nei corrispondenti avanzi cumulati di altri enti territoriali presenti nella Regione.

Anche con riguardo all'indebitamento da parte degli enti territoriali, il completamento della disciplina è demandato alla legge di attuazione che, in base all'art. 5, comma 2, della l. n. 1/2012, dovrà disciplinare, tra l'altro, *b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della presente legge costituzionale* e le modalità attraverso cui detti enti *concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*. Anche in tale sede, oltre che nel novellato art. 119, comma 1, della Costituzione, viene dunque ribadito, qui con specifico riferimento al debito, il principio del *concorso* delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Da sottolinearsi che, a differenza di quanto previsto con riferimento al bilancio dello Stato dal nuovo art. 81 della Costituzione, il riformato art. 119 non prevede per le amministrazioni locali la possibilità di indebitarsi al fine di far fronte alle fasi avverse del ciclo economico o agli eventi eccezionali. Peraltro, l'art. 5, comma 1, lett. g) della legge n. 1/2012 demanda alla più volte citata legge rinforzata la definizione delle *modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lett. d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*.

Pertanto, la gestione di eventuali squilibri di tipo congiunturale o dovuti ad eventi eccezionali viene attribuita allo Stato, escludendosi che a livello meramente territoriale possa essere definito un regime derogatorio e concentrandosi a livello centrale gli interventi sotto forma di concorso al finanziamento da parte dei livelli di governo territoriali *dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*, che, per espresso vincolo costituzionale (art. 117, comma 2, lett. m, p), lo Stato è tenuto a garantire su tutto il territorio

nazionale nonché, sotto il profilo temporale, in modo continuo e permanente, comprese le fasi recessive dell'economia e le circostanze eccezionali.

Si rileva, che la revisione di questa forma di *«concorso»* finanziario dello Stato nei riguardi delle autonomie territoriali, si inserisce nella più ampia cornice della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha ridefinito i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, in materia di finanza pubblica. In questo ambito, l'allora riformato art. 119 ha rimodellato il sistema di finanziamento degli enti territoriali nella prospettiva di rafforzarne l'autonomia finanziaria anche dal lato dell'entrata, in virtù del superamento del previgente impianto incentrato su un modello di finanza *«derivata»*, in cui le risorse venivano ad essi trasferite dal bilancio dello Stato, con una limitata autonomia circoscritta sostanzialmente ad una possibile modulazione tendenzialmente marginale di tributi istituiti e disciplinati con legge statale⁷⁵.

In base al nuovo testo dell'art. 119, le autonomie territoriali vengono ad essere dotate di *«autonomia finanziaria di entrata e di spesa»* (primo comma), e di *«risorse autonome»* rappresentate da tributi ed entrate propri, oltre che a disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma), mentre per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo senza vincoli di destinazione (terzo comma). Nel loro complesso, tali risorse devono consentire alle regioni ed agli altri enti locali *«di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»* (quarto comma). Inoltre, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare *«risorse aggiuntive»* ed effettuare *«interventi speciali»* in favore di *«determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»* (quinto comma).

Al fine di dare attuazione al citato principio costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali anche dal lato dell'entrata, la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha conferito una delega al Governo volta alla realizzazione del federalismo fiscale⁷⁶ la quale ha definito la struttura fondamentale delle entrate degli enti territoriali, i principi che governeranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento, gli strumenti di coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

⁷⁵ Un commento, in generale alla riforma costituzionale in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003. Si veda anche G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001. Con riferimento all'autonomia finanziaria, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, n. 6/2001; ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Riv. sc. fin. e dir. finanz.*, n. 1/2006, 94 ss.; G. D'AUZIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212 ss.; ID., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2004, V, 75 ss. La parte V del Foro italiano del 2010 è dedicata ai problemi dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge delega sul federalismo fiscale. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. tribut.*, 2002; ID., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Tributi*, n. 6/2002, 2007 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006; A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuto nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI - G.C. DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007; R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, in *Rass. tribut.*, n. 1, 2007.

⁷⁶ In generale, sul federalismo fiscale si veda, per tutti, F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2012, 1 ss.

Quanto alla spesa, la legge distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali ó per le quali si prevede una integrale copertura dei fabbisogni finanziari ó rispetto a quelle che, invece, vengono affidate, in primo luogo, al finanziamento con gli strumenti propri dell'autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali compensativa (ma non integralmente) dei livelli di ricchezza differenziati dei territori. Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

In questo quadro complessivo, la richiamata lett. g) dell'art. 5 della l. cost. n.1/2012 appare sancire, più che una deroga all'impianto finanziario delineato dall'art. 119 della Costituzione, *un coerente corollario del medesimo*⁷⁷, che prefigura l'obbligo di assicurare, anche a carico finanziario dello Stato, sull'intero territorio nazionale, *oi livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*, i quali trovano il loro ancoraggio costituzionale, oltre che nel titolo V, anche nella Parte I della nostra Costituzione, nell'ambito dei principi e dei diritti fondamentali (artt. 2, 3, 32, 38, 43).

4. I vincoli di bilancio nella normativa: attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio con la legge n. 243/2012: problemi e prospettive

Per giungere, in via definitiva, a valutazioni specifiche in merito alla reale efficacia della riforma costituzionale per la garanzia dell'equilibrio di bilancio, nonostante il dibattito sia ancora di livello embrionale per il percorso che l'attuazione ad oggi deve compiere, si prosegue l'indagine con l'esame della legge *rinforzata*, che reca le disposizioni per l'applicazione concreta del principio del pareggio di bilancio, così come stabilito dal nuovo art. 81, comma 6, della Costituzione. L'analisi della presente legge verterà prevalentemente sui nuovi limiti quantitativi ed operativi con i quali il legislatore statale e quello regionale dovranno fare i conti nella gestione della finanza pubblica, ossia nella pianificazione delle entrate e delle spese⁷⁸.

Come più volte ricordato, il contenuto della legge n. 243/2012 è definito in via generale dall'ultimo comma del nuovo art. 81 della Costituzione e, in maniera più articolata e specifica, dal primo comma dell'art. 5 della legge cost. n. 1/2012.

Nella determinazione dei contenuti della legge di attuazione, il legislatore costituzionale ha voluto anche introdurre una maggiore forza passiva⁷⁹ per la legge in esame rispetto alle leggi ordinarie, da attribuire non solo alla disciplina della legge di bilancio e alla disciplina delle deroghe al divieto di *ricorso all'indebitamento* in caso di eventi eccezionali; ma anche alla legge che detti le *norme fondamentali* o *oi criteri volti ad assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese dei*

⁷⁷ Cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 34.

⁷⁸ Una lucida e critica analisi sulla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio è ad opera di M. BERGO, *Pareggio di bilancio dall'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

⁷⁹ Sulla natura rinforzata della legge n. 243/2012 si vedano le recenti osservazioni di R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

bilanci delle pubbliche amministrazioni, cioè tutti quei casi in cui una legge *«dovrebbe specificare delle regole espresse in maniera generale, e talvolta generica, dalla stessa Costituzione»*⁸⁰.

È dunque il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, così come novellato, che prescrive una maggioranza assoluta sia alla Camera che al Senato, delineando quindi una resistenza passiva rinforzata per la legge in questione. Di conseguenza, la legge n. 243/2012, approvata a maggioranza assoluta alla Camera (il 12 dicembre 2012) e al Senato (il 20 dicembre 2012) prevede all'art. 1 che l'abrogazione, la modifica o la deroga alle disposizioni da essa introdotte sarà possibile solo in modo espresso, attraverso una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e del Senato (art. 1, comma 2) e non con eventuali leggi ordinarie le cui singole disposizioni siano approvate a maggioranza assoluta⁸¹.

Servirà, dunque, una nuova legge *«rinforzata»* per modificare quanto disposto dalla legge n. 243/2012. L'approvazione da parte della maggioranza assoluta di entrambe le Camere garantisce quindi alla legge in esame, attuativa dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione, una forza tale da configurarla, come considerato univocamente dalla dottrina, come fonte *«superprimaria»*, con ambizione *«organica»*, e dotata dei caratteri di parametro di norma interposta nei giudizi di costituzionalità per la violazione dell'art. 81 della Costituzione⁸².

Nondimeno, come anticipato e come anche è ricordato anche nella relazione illustrativa alla legge n. 243/2012, quanto finora esposto non esaurisce la questione dei rinforzi a presidio della particolare competenza di tale provvedimento normativo. Infatti, come si rinviene dalle previsioni che essa reca, *«l'«accresciuta forza passiva della legge» è richiesta sia dal Patto Euro Plus»*⁸³, sia, in un secondo momento, dal *Fiscal Compact* (art. 3, par. 2), il quale prevede che *«l'introduzione del principio del pareggio di bilancio avvenga «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente o preferibilmente costituzionale o o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, parr. 1 e 2).*

Nel caso di cui alla legge n. 243/2012, allora, si è di fronte ad una *«norma sulla normazione, dotata o in quanto tale o di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, ad imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili»*⁸⁴.

In questi stessi termini, nel caso in cui il Parlamento approvasse un documento di bilancio implicitamente in contrasto con le disposizioni di cui alla l. n. 243/2012, il Presidente della

80 Così A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 11, il quale rileva come siano le regola sulla spesa a consentire di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo, così come stabilisce il comma 1, lett. e) dell'art. 5 della l. cost. n.1/2012.

81 Al riguardo, e non ai soli fini delle riflessioni sulla legge in parola, R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit. 2-3, rileva che possono distinguersi in generale due tipologie di rinforzi: rinforzi politici e rinforzi formali o procedurali. I primi consistono nella previsione di speciali maggioranze rispetto a quella, ordinaria, di cui all'art. 64, comma 3, della Costituzione, per l'approvazione di singoli articoli e comunque per l'adozione finale di singole delibere legislative, senza alterare il tipo procedurale di cui all'art. 72 della Costituzione; i secondi invece consistono in variazioni formali dell'intero procedimento legislativo ordinario di cui all'art. 72 ovvero in vincoli costituzionali all'iniziativa legislativa, che si riverberano sulla possibilità di dare corso legittimamente allo stesso procedimento legislativo. Sempre la stessa dottrina sostiene che *«entrambi i rinforzi costituiscono presupposti di costituzionalità delle leggi finali e servono a preservare la competenza riservata delle leggi in questione»* e che entrambi *«possono riguardare sia leggi costituzionali sia leggi ordinarie»*.

82 Così, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 7.

83 Come già più volte ricordato, nonostante il Patto *Euro Plus* non ha natura giuridicamente vincolante, è comunque fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato, in quanto appunto sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo.

84 Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 7.

Repubblica dovrebbe rinviarlo alle Camere in quanto ritenuto in contrasto con la Costituzione. Nell'eventualità in cui le Camere ripresentassero la stessa legge, votata anche a maggioranza assoluta che espressamente (ad esempio nel titolo) indichi di voler derogare alle disposizioni di cui alla legge n. 243/2012 sarebbe rispettosa del dettato costituzionale.

Tuttavia, di fronte alla ripresentazione al Presidente della Repubblica del medesimo documento di bilancio ritenuto già illegittimo, il Presidente sarebbe costretto, salva l'ipotesi di sollevare un conflitto di attribuzioni, comunque a promulgare la legge, nonostante il vizio riscontrato e non rimosso.

Nel qual caso a sollevare la questione di fronte alla Corte costituzionale potrebbe essere solo la Corte dei conti.

Ciò che però sin d'ora occorre rilevare è che non sarà facile garantire il rispetto dei vincoli di bilancio se questi non saranno prioritariamente considerati a livello politico come essenziali ed indispensabili per restituire al sistema quella razionalità che si traduce in termini di uguaglianza e solidarietà.

Un altro aspetto particolarmente rilevante riguarda il momento in cui questi limiti diverranno operativi, per ben comprendere se le disposizioni di cui alla legge n. 243/2012 vincoleranno o meno il nuovo Governo che entro il 15 ottobre del 2013 dovrà presentare in Parlamento il disegno di legge di stabilità e quello relativo al bilancio per l'esercizio finanziario del 2014⁸⁵.

Proseguendo nella disamina della legge attuativa, si rileva che con riguardo alle misure destinate alle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, la legge in parola introduce dei limiti al deficit eccessivo (art. 3), al debito (art. 4) e alla spesa (art. 5).

L'art. 3 ó e qui si può porre in rilievo la prima novità ó prescrive l'obbligo per le amministrazioni pubbliche (intese ai sensi del nuovo art. 97, comma 1 della Costituzione), di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci. Tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine⁸⁶, fissato dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

85 Le disposizioni delle leggi costituzionale ed organica indicano come data di entrata in vigore l'esercizio finanziario relativo al 2014, così come stabilito dall'art. 6, l. cost. n.1/2012, ossia il 1° gennaio 2014, così come stabilito dall'art. 21, l. n. 243/2012. La Nota pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, 12 febbraio 2013, non chiarisce tale aspetto. Secondo M. BERGO, *Pareggio di bilancio dall'italianaö. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., 14, *il mancato riferimento sembrerebbe far propendere per la seconda soluzione ossia che le disposizioni di cui alla l. n. 243/2012 e le stesse modifiche costituzionali saranno operative a partire dall'esercizio finanziario relativo al 2014, e quindi non vincoleranno il Governo dal 2013 ma solamente dal 2014ö. Tuttavia, sempre a parere dell'Autrice, l'interpretazione di questo passaggio potrebbe suscitare notevoli problemi.*

86 Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 243/2012 si intendono: a) per amministrazioni pubbliche gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale; b) per conto consolidato il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea; c) per saldo del conto consolidato l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'unione europea; d), per saldo strutturale il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea; e) per obiettivo di medio termine il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea; f) per fase favorevole e fase avversa del ciclo economico le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea; g) per obiettivi programmati gli obiettivi di cui all'art. 3, comma 3; h) per saldo netto da finanziare o da impiegare il risultato differenziale tra le entrate tributarie, extra tributarie, da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e da riscossione di crediti e le spese correnti e in conto capitaleö.

L'obiettivo di medio termine, diverso per ogni Stato, rappresenta il valore del saldo strutturale corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*. Così, in altri termini, affinché le amministrazioni pubbliche rispettino il vincolo dell'equilibrio, il saldo strutturale ó calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce ó dovrà soddisfare almeno una delle condizioni prescritte: la prima stabilisce che il saldo deve essere pari all'obiettivo di medio termine, ovvero deve presentare uno scostamento inferiore allo 0,5%; la seconda stabilisce che deve essere assicurato il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, nei casi di eventi eccezionali (di cui all'art. 6) e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale.

Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità⁸⁷ e riportato nella Raccomandazione del Consiglio europeo del 10 luglio 2012⁸⁸, è un bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2013, calcolato però a consuntivo, quindi entro il primo semestre del 2014. Il pareggio in termini strutturali corrisponde per il nostro Paese ad un saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, corretto per il ciclo, compreso fra -0,5% del PIL e il pareggio.

Sempre con riferimento ai limiti quantitativi al *deficit*, occorre notare che l'art. 6 interviene, in attuazione del secondo comma del nuovo art. 81 della Costituzione, a specificare un insieme di casi eccezionali in cui sono ammessi scostamenti temporanei del saldo strutturale, superiori allo 0,5% del PIL. Per eventi eccezionali la legge n. 243/2012 precisa che si devono intendere, coerentemente con l'ordinamento dell'Unione europea *òi periodi di grave recessione economica relativi anche all'area euro o all'intera Unione europea; gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, come ad esempio le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione generale finanziaria del Paese*⁸⁹.

Per fare fronte ai suddetti eventi eccezionali, qualora il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico dovrà presentare alle Camere due diversi documenti contenenti una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, che stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e che definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

In riferimento alle misure per il controllo del debito pubblico, invece, l'art. 4 della legge n. 243/2012 interviene senza apportare modifiche al limite massimo di debito consentito (che rimane pertanto quello stabilito originariamente dal Trattato di Maastricht in ordine al 60% del PIL).

⁸⁷ Il 30 aprile 2012 l'Italia ha presentato il Programma di stabilità relativo al periodo 2012-2015 ed il Programma nazionale di riforma 2012. In particolare, il Programma di stabilità prevede che il rapporto debito /PIL raggiunga l'apice nel 2012 per poi iniziare a scendere ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. Nel 2013-2014 l'Italia attraverserà un periodo di transizione e i suoi piani in materia di bilancio dovrebbero assicurare progressi sufficienti a garantire il rispetto del parametro di riduzione del debito. Secondo i piani dell'Italia, si legge nel Programma, il valore di riferimento della riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2015).
⁸⁸ Raccomandazione 2012/C 219/14 sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015.

⁸⁹ Cfr. Art. 6, comma 2, lett. a e b, l. 243/2012. Si ricorda, sul punto, che in base alla disciplina europea, qualora si verifichi un evento straordinario, al di fuori del controllo dello Stato interessato, che abbia degli effetti rilevanti sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della Eurozona, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. L'art. 3, par. 1, lett. c) del *Fiscal compact*, come noto, prevede che le parti contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, intese come eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita riformato, purché la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

In più, è previsto che nel caso in cui il debito pubblico raggiunga cifre pericolosamente al di sopra del rapporto indicato dai vincoli europei, le amministrazioni pubbliche dovranno garantire una riduzione dell'eccedenza pari alla riduzione del debito di 1/20 all'anno, comunque calibrato per ogni Stato in relazione a parametri differenti, fra cui rientrano le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato.

L'Italia, quindi, che detiene, al momento in cui si scrive, un rapporto debito/PIL superiore al 120%, nel definire gli obiettivi di medio termine contenuti nel documento di Programmazione finanziaria e di bilancio relativi al 2014, dovrà inserire un riferimento puntuale relativo alla riduzione del suo debito pubblico.

Una disposizione che si profila a parere di alcuna dottrina⁹⁰, molto incisiva per le scelte politiche e di bilancio delle amministrazioni pubbliche, è quella che introduce precisi limiti di spesa (art. 5). Infatti, questa previsione introduce delle regole assai specifiche e articolate sulla crescita della spesa, definite anche criteri di prudenzialità, connessi al tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Per l'Italia, nel prossimo triennio, il limite massimo per la dinamica della spesa, definito in sede europea, è pari ad una riduzione della spesa in termini reali dello 0,8% annuo, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine; mentre, in caso di conseguimento dell'obiettivo, il limite di spesa è pari ad una crescita in termini reali dello 0,3%. Questi tassi di variazione solo collegati al quadro di finanza pubblica ed alle ipotesi di crescita del PIL potenziale contenuto nel DEF presentato nell'aprile 2013⁹¹, e dunque, gli stessi tassi di variazione della spesa potranno mutare al variare delle grandezze macroeconomiche.

Oltre alle indicazioni di carattere quantitativo per il controllo del *deficit* e del debito pubblico, la legge n. 243/2012 introduce un nuovo strumento volto a controllare eventuali scostamenti del saldo strutturale, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali.

Si tratta di un meccanismo correttivo di tipo successivo (art. 8), da adottarsi cioè una volta che lo scostamento si sia già verificato. Nel caso in cui il Governo, con i dati a consuntivo, si accorga che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio ó effettuati su previsioni ó si discostino in negativo rispetto al risultato dell'esercizio precedente, ovvero ai risultati dei due esercizi precedenti, e qualora ritenga che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, dopo averne evidenziato cause ed entità, deve indicare delle misure tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento. Nel testo originario della proposta di legge la nozione di scostamento negativo veniva rapportata al citato parametro numerico dello 0,5 % rispetto all'esercizio precedente, il testo approvato invece dalla Commissione ha eliminato questa indicazioni, operando in luogo della stessa un rinvio alla normativa europea, al fine di consentire che vengano recepite automaticamente, cioè senza interventi di modifica sul testo della legge ó eventuali variazioni che dovessero intervenire a livello europeo.

La legge di attuazione, ai sensi del riformato art. 119, commi 1 e 6, della Costituzione, introduce diverse disposizioni destinate ad incidere sulla gestione finanziaria di regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e Bolzano, già fortemente condizionata dal Patto di stabilità interno.

90 M. BERGO, *Pareggio di bilancio ó all'italianaó. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., 14.

91 Ministero di Economia e Finanza, Documento di Economia e Finanza, Roma, 2013.

Nella specie, l'art. 9 della legge n. 243/2012 precisa che l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, a differenza di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche in generale e per lo Stato in particolare (di cui a breve si dirà) deve corrispondere al pareggio, sia nella fase di previsione, sia nella fase di rendiconto. In altri termini, il bilancio di Regioni ed Enti locali, per essere in equilibrio deve registrare un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (come già peraltro già previsto per gli enti locali dal TUEL, d. lgs. n. 267/2000, agli artt. 151 e 162., e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Nel caso in cui si riscontri un eventuale squilibrio nei saldi di bilancio, sia nel saldo complessivo, sia nel saldo di parte corrente o quest'ultima integrazione costituisce una novità o le Regioni e gli Enti locali hanno l'obbligo di adottare misure di correzione per il recupero dello squilibrio nel triennio successivo.

È poi fatta salva la possibilità di prevedere con legge dello Stato ulteriori obblighi per gli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come prevede attualmente la normativa sul Patto di stabilità interno, seguendo criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità.

Con riferimento al ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'art. 10 ribadisce che esso è consentito solo per finanziare spese di investimento, ma introduce anche due importanti disposizioni di assoluta novità. Il ricorso all'indebitamento è possibile, infatti, solo se sussistono due condizioni: la prima stabilisce che *le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti*; la seconda condizione stabilisce che *le stesse operazioni di indebitamento sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione*.

La Relazione alla legge n. 243/2012 evidenzia, inoltre, che la possibilità di utilizzare, a fini di investimento, i saldi di bilancio, non è prevista dal testo costituzionale e rappresenta, quindi, una misura di flessibilità aggiuntiva che tiene conto del contributo fornito dagli Enti locali alla crescita economica. È poi permesso a ciascun ente territoriale di ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Un altro limite all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è rappresentato invece dalla previsione del concorso di tutte le amministrazioni territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12). La legge n. 243/2012 prevede, infatti, che nelle fasi favorevoli al ciclo economico, le Regioni e gli enti locali designino un contributo da destinare al Fondo per l'ammortamento dei Titoli di Stato, il cui ammontare rientra nelle spese del bilancio dell'ente.

Un aspetto particolarmente rilevante affrontato dalla legge rinforzata concerne la disciplina del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11) ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. g), della l. cost. n. 1/2012. La previsione di meccanismi idonei a garantire l'integrale finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni in specifiche congiunture risulta funzionale e necessaria per assicurare il godimento di diritti costituzionalmente garantiti. A questo scopo è prevista l'istituzione di un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato da una quota parte delle

risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

La dotazione del fondo è determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Inoltre qualora le Camere autorizzino, ai sensi dell'art. 6, scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali⁹².

A margine della trattazione riguardante le misure riservate a Regioni ed Enti locali, occorre soffermarsi sulla disposizione di cui all'art. 21 della l. n. 243/2012, che ne posticipa l'entrata in vigore al 1° gennaio 2016 e non al 2014, come per tutte le altre disposizioni (ad esclusione dell'art. 15).

L'entrata in vigore differita di queste importanti disposizioni si pone in evidente contrasto, come sottolineato, con l'entrata in vigore al 1° gennaio 2014 stabilita per l'art. 119, commi 1 e 6, di cui le disposizioni in commento costituiscono l'attuazione. Nasce, dunque, l'interrogativo sulla sorte dei principi costituzionali sanciti dall'art. 4 della legge cost. n. 1/2012, destinati ad entrare in vigore all'inizio del 2014, da momento che la loro disposizione di dettaglio sembra posticipata al 2016.

Mentre il differimento al 2014 previsto dalla Costituzione è finalizzato a garantire l'adeguamento delle nuove disposizioni con la previgente disciplina sia a livello statale che territoriale, nonché con l'intero impianto del federalismo fiscale; l'entrata in vigore posticipata per una sola parte della riforma rischia di provocare una paralisi del sistema. In questa prospettiva sembra condivisibile la considerazione sul dubbio di costituzionalità dell'art. 21, comma 3, della l. n. 243/2012, laddove rinvia al 2016 l'entrata in vigore delle disposizioni sopra ricordate. Secondo la dottrina che per prima ha sollevato questo dubbio, la disposizione in esame sarebbe incostituzionale considerato che non tiene conto dell'art. 6 della l. cost. n. 1/2012, il quale stabilisce che *«le disposizioni in essa previste e, comunque, da essa derivanti, si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014»*.

È quindi auspicabile che questo problema, peraltro non rilevato dalla relazione del Servizio studi del Dipartimento Istituzioni della Camera, possa trovare un'adeguata risposta nelle successive vicende che coinvolgeranno la prosecuzione del processo di attuazione di questa riforma.

Con riferimento ai limiti quantitativi imposti allo Stato nell'esercizio del bilancio, la legge n. 243/2012 introduce una novità che è direttamente connessa al primo comma del nuovo art. 81 della Costituzione.

Più precisamente, l'art. 14 della legge rinforzata stabilisce che *«l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde al valore del saldo netto da finanziare o da impegnare coerente con gli obiettivi programmatici»* stabiliti all'art. 3, prescrivendo che i valori del saldo netto da finanziare siano indicati sia in termini di competenza sia in termini di cassa. Sarà la legge di bilancio ad indicare il valore cui deve corrispondere l'equilibrio, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento (si ricorda che in conformità con la normativa europea di riferimento, la nuova legge di bilancio copre un periodo di tre anni).

⁹² Si evidenzia che per la Sanità, i livelli essenziali di assistenza (i c.d. LEA) definiti per la prima volta dal D.P.C.M. 29 novembre 2001 sono stati recentemente aggiornati dal D.L. n. 158/2012, convertito con l. n. 189/2012. Ai sensi di quest'ultimo intervento normativo, il Ministero della Salute ha aggiornato i LEA, come previsto, entro il 31 dicembre del 2012. Per quanto riguarda invece l'assistenza sociale, occorre ricordare che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (i c.d. LIVEAS), purtroppo, non sono stati ancora definiti.

È inoltre previsto che nel caso in cui la legge di bilancio costituisca uno strumento a carattere essenzialmente operativo riservato allo Stato per il conseguimento ed il mantenimento dell'equilibrio dei conti.

In particolare, l'art. 15 provvede a conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale, in coerenza con la scelta costituzionale di cui al nuovo art. 81 della Costituzione. Oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, la legge di bilancio potrà quindi introdurre disposizioni volte a modificare la legislazione vigente.

È inoltre prevista ó in termini fortemente innovativi ó l'unificazione in un unico documento (la legge di bilancio) degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio, come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale (rispettivamente, all'art. 11 e agli artt. 21-30 della l. n. 196/2009).

Fra le maggiori novità che interesseranno la legislazione contabile, la fine di garantire alla legge di bilancio una maggiore trasparenza, l'art. 15 prevede che essa venga articolata in due sezioni, delle quali una relativa alla formalizzazione della legislazione vigente ed una recante le misure innovative e di modifica.

Un ulteriore cambiamento da segnalare si riflette sulla distinzione delle voci riferite alle entrate e alla spesa. Le entrate saranno suddivise in titoli, in base alla natura e alla provenienza dei cespiti, e in tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti; la spesa, invece, si suddividerà in missioni e in programmi, e non più anche in capitoli.

È infine previsto un rinvio alla legislazione ordinaria al fine di disciplinare le modalità attuative dell'art. 15 in esame. In sede referente è stata soppressa la originaria previsione che rimetteva alla legge dello Stato anche la determinazione di eventuali ulteriori vincoli ed obiettivi della legge di bilancio.

Sotto il profilo strettamente normativo, le disposizioni introdotte all'art. 15, come modificate in sede referente, sembrerebbero pertanto assumere la valenza di principi generali cui la legislazione contabile dovrà conformarsi nel disciplinare puntualmente la legge di bilancio, rinviando alla legislazione ordinaria le sole modalità attuative. In questo modo, verrebbe sancito un duplice livello di valenza dei contenuti della legislazione in materia di bilancio, uno di carattere generale rafforzato e l'altro più dettagliato e specifico rinviato alla legge ordinaria, consentendo in tal modo un processo più graduale, ma anche eventualmente più ambizioso, nella riforma della legge di bilancio.

La legge n. 243/2012 stabilisce all'art. 21 che le disposizioni di cui all'art. 15, ossia la nuova disciplina destinata a modificare il contenuto della legge di bilancio entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2016. Anche questa misura ó come già evidenziato rispetto alle disposizioni riservate a Regioni ed Enti locali ó rischia di incorrere nel vizio di legittimità costituzionale, in quanto l'art. 6 della legge cost. n. 1/2012 prescrive espressamente che le disposizioni previste e derivanti dalla legge di attuazione dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione *si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014*.

Peraltro occorre rilevare che anche la scelta di riservare ad una legge ordinaria l'attuazione di quanto la Costituzione demanda ad una legge da approvare a maggioranza assoluta, sembra porre qualche problema di costituzionalità, per violazione del comma 6 dell'art. 81 della Costituzione.

1. Le possibili ricadute dei vincoli al bilancio sul welfare

Esaminato il principio del pareggio di bilancio nel suo complesso, sia sotto il profilo più generale del suo inserimento nel contesto della disciplina europea in relazione ai vincoli economici e finanziari, sia sotto il profilo della sua collocazione all'interno del nostro ordinamento

costituzionale, tenteremo di giungere a qualche conclusione sul tema dell'incidenza dei richiamati vincoli di bilancio sul sistema di *welfare* e di conseguenza sui diritti di prestazione.

Per giungere a ciò, in termini prima di tutto generali, e con riguardo al profilo nazionale, si evidenzia come il significato centrale dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio all'interno della nostra Costituzione, sta nell'autolimitazione che il legislatore costituzionale ha imposto al Parlamento e al Governo, e dunque, in via più generale, è rinvenibile nelle modalità con le quali la modifica costituzionale possa incidere sulla attuale forma di Governo⁹³.

È già stata rilevata, ancora prima dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio all'interno dell'ultima normativa europea, la difficile coabitazione con la Carta costituzionale dei limiti finanziari posti al bilancio dello Stato dai Trattati comunitari.

L'indirizzo politico nazionale si trova pressoché edulcorato e schiacciato dalle decisioni europee così da rendere il binomio Parlamento-Governo condannato a svolgere sempre più frequentemente un'attività recettizio-normativa piuttosto che politico-normativa. La progressiva perdita di confini delle decisioni di bilanci e la progressiva cessione di quote di sovranità economica da parte del Governo e del Parlamento in favore delle istituzioni europee⁹⁴ è avvenuto in Europa in modo tacito e senza avere concordato con dibattiti pubblici o sul piano della dottrina quale dovesse essere il punto di arrivo di queste politiche di convergenza.

Se il punto di arrivo è rappresentato dalla realizzazione di un'Europa federale e di una possibile *“fiscal capacity”*⁹⁵, il mancato consolidamento delle istituzioni democratiche potrebbe compromettere questa finalità. Nel frattempo sul versante interno è mancato un ripensamento del ruolo e dei rapporti tra Parlamento e Governo in merito alle decisioni di bilancio da tempo inserito in un sistema a rete⁹⁶, ma la compatibilità tra la nostra forma di governo parlamentare e le nuove regole comunitarie non sono state ancora del tutto chiarite nemmeno dopo l'ennesima cessione di sovranità in materia di difesa della moneta e della stabilità dei prezzi.

In altri termini, esistono due attività di indirizzo politico, quella aderente ai principi dello Stato democratico sociale previsti nella nostra Costituzione e quella che è effettivamente esercitata sulla base dei Trattati europei, più concentrata sulle finalità della concorrenza e della stabilità monetaria e finanziaria.

Con l'inserimento del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione la questione si pone su piani differenti: è sul piano interno che si devono comporre i conflitti tra logica del vincolo di bilancio e tutela dei diritti, in particolare quelli a prestazione.

Operare un bilanciamento tra l'esigenza di rigore economico e la garanzia dei diritti, bilanciamento che non era precedentemente contemplato nella nostra Costituzione, significa incidere sulla nostra forma di Stato sociale, intesa come una particolare forma di organizzazione dello Stato *“chiamata a conseguire una maggiore solidarietà fra i vari gruppi che compongono la società”* e che è tenuta ad intervenire attivamente a favore dei gruppi o delle classi più deboli⁹⁷, ponendo perciò a fondamento della Costituzione l'eguaglianza sostanziale.

93 Ad esempio, ci si chiede in che modo la riforma costituzionale che introduce il principio del pareggio di bilancio possa incidere in ordine alla asserita automaticità della responsabilità politica del Governo per un eventuale mancato pareggio, oltretutto per una eventuale mancata approvazione del bilancio.

94 Su questi temi si veda ampiamente G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 43.

95 Si leggano le osservazioni del Presidente del Consiglio Europeo H. Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Interim Report, Bruxelles 12 ottobre 2012.

96 Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 47.

97 Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 62.

Ciò è ora messo in discussione proprio dall'adesione del nostro Paese alle modifiche dei Trattati europei ed è evidente che gli obiettivi comunitari non coincidono con quelli disposti dalla nostra Costituzione, in particolare con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, con la conseguenza che invece di essere l'ordinamento comunitario a conformarsi ai principi proclamati a livello nazionale dalla Costituzione come fondamentali, è l'ordinamento costituzionale italiano a modellarsi su quello comunitario cominciando a ragionare essenzialmente in termini di eguaglianza formale e di diritto di non discriminazione⁹⁸.

L'indirizzo politico che vede anche storicamente il suo punto di massima espressione nelle decisioni di politica economica e nell'elaborazione del bilancio, come si deduce proprio dal comma 1, dell'art. 81 della Costituzione, che prevede sia il Governo a presentare la legge di bilancio e il Parlamento a votarla, è dunque svuotato non solo nel contenuto, ma anche nella forma poiché l'approvazione assume ormai toni di una ratifica dei vincoli europei.

Un'ulteriore problematica di compatibilità si presenta tra la revisione costituzionale e la Carta nel suo insieme. Anche nel rapporto tra economia e diritto, la Costituzione ha voluto lasciare uno spazio ampio alla contrattazione delle forze politiche e alla determinazione dell'indirizzo politico, cosicché le maglie costituzionali si sono rivelate elastiche a tal punto da poter governare la pluralità delle situazioni più complesse⁹⁹.

Il modello economico imposto dall'Unione europea è invece più rigido e meno adatto a fronteggiare efficacemente gli effetti della crisi, poiché è stato strutturato solo per garantire il controllo dell'uniformità del modello di costituzione economica di cui è portatore¹⁰⁰.

Ancora, criticità si ravvisano nel fatto che la revisione costituzionale altera la struttura più profonda della nostra Costituzione, congegnata così da tenere insieme in modo unitario le scelte economiche, i diritti e i poteri. Non vi è una vera e propria separazione tra Stato e mercato, e le stesse norme economiche trovano un limite proprio nei valori sociali. Il modello adottato dall'Unione europea è invece mutuato dall'esperienza tedesca, dove esiste un nucleo costituzionale autonomo dedicato alla materia economica¹⁰¹, che non conosce l'imperativo stringente di modulare le scelte economiche con l'utilità e la dignità sociale.

In altre parole, la particolare struttura della nostra Costituzione incide profondamente sul modo di leggere le disposizioni economiche¹⁰², e queste ultime non sono nettamente separate dalle altre

98 Così F. SALMONI, *Legalità costituzionale e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, 127.

99 Sul punto si veda la puntuale analisi di F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, 2, la quale sostiene che «lo Stato sociale, nella sua stessa struttura, richiede una loro disciplina estremamente articolata e complessa. Si tratta di una struttura non fissa, ma che al contrario si adegua alle trasformazioni sociali, politiche ed economiche che vengono via via determinandosi e che coinvolgono l'evoluzione della forma di governo oltre che di Stato, come già detto. In particolare la struttura economica, nell'idea dei costituenti, proprio perché funzionale alla crescita democratica della struttura sociale, appare ampiamente informata a strumenti di democrazia economica, evidenti soprattutto nel nesso fra partecipazione democratica ed elevazione sociale dei lavoratori, affidato in primis alle norme costituzionali sul lavoro».

100 Così, G. MAESTRO BUELGA, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA.VV., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, 30 ss.

101 Per un esame del valore della Costituzione economica in Germania si veda N. WIMMER ó T. MÜLLER, *Wirtschaftsrecht. International ó Europäisch ó National*, 2. Auflage 2012.

102 Sul punto, per tutti, si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 197 ss., il quale riconosce un legame implicito e profondo tra l'art. 41 e l'art. 3, comma 2, della Costituzione, che dimostra una stretta interconnessione tra economia e diritti, con particolare riferimento ai diritti sociali. Sempre sul tema del legame tra art. 41 della Costituzione, la dignità umana e i diritti, soprattutto in tempo di crisi, si vedano C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, 1 ss e F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, cit., 6.

norme perché contengono sempre un riferimento alla protezione sociale e all'utilità sociale, considerate a tutti gli effetti finalità in linea con il dettato costituzionale in materia di rapporti economici.

In verità, la costituzionalizzazione del vincolo di bilancio finisce per tracciare un modello in cui si definisce e si disciplina non tanto una Costituzione economica quanto una nuova Costituzione finanziaria, che attiene soltanto alle procedure di bilancio e al potere di spesa¹⁰³.

Anche dal punto di vista procedurale, si solleva qualche perplessità rispetto al fatto che al mero inserimento in Costituzione corrisponda poi un'efficacia effettiva sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Infatti, i dubbi sono legati al fatto che la rigidità della regola possa rivelarsi addirittura controproducente in quanto limiterebbe in modo eccessivo il margine di manovra delle maggioranze politiche¹⁰⁴ e perché impedirebbe investimenti pubblici necessari alla crescita del Paese¹⁰⁵.

¹ Infatti, è stato addirittura scritto¹⁰⁶ che l'introduzione di una regola di tal fatta, ben lungi dall'assicurare da sola risultati finanziari positivi, rappresenterebbe un segnale di *impotenza politica*. E ancora, di fronte a queste diffuse perplessità di ordine procedurale, il principio del pareggio di bilancio assume un valore più simbolico che effettivo e si configura come l'ultimo passo compiuto per approdare a risultati finanziari richiesti dall'ordinamento europeo che, tuttavia, non sembrano perseguibili con l'adozione di una regola, sia pure di rango costituzionale.

Quel che emerge nella revisione costituzionale è che essa non ha operato al fine di mantenere sotto controllo i conti pubblici, perché vincoli europei e nazionali, come abbiamo visto, erano stati messi a punto proprio a questo scopo. Sotto questo profilo, l'adozione di misure preventive e concertate tra Stati membri e Unione, già adottate nell'ambito del *semestre europeo*, possono soddisfare efficacemente le esigenze di vigilanza dell'Unione sui bilanci statali.

Da un punto di vista meramente giuridico-formale, ci si domanda, però, quanto fosse necessaria una revisione costituzionale, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana che all'art. 117, comma 1, prescrive il rispetto dei vincoli internazionali e comunitari e se questa non possa essere considerata superflua. Dal Trattato CE in avanti e dal Patto di stabilità e crescita, gli obblighi per un controllo stretto sul pareggio di bilancio degli Stati membri erano già stati fissati, gli Stati con la riforma possono semplicemente modulare *l'iter* per raggiungere un pareggio tendenziale di bilancio.

Il punto è che le riforme costituzionali negli Stati membri si sono rese necessarie soprattutto sotto il profilo politico, non solo come segnale per i mercati, che ormai assumono una rilevanza *globale*, ma anche come strumento di rassicurazione per l'elettorato dei Paesi più forti (soprattutto quello tedesco) che deve contribuire al risanamento dei Paesi più deboli dell'Eurozona.

Tuttavia, sotto il profilo strettamente giuridico, se le riforme costituzionali dovessero essere intraprese al solo scopo di creare una coscienza critica e politica se ne svaluterebbe la portata e l'importanza. Dunque, sembra più convincente la tesi secondo la quale la costituzionalizzazione di questo vincolo da parte degli Stati membri, consente, ora, almeno potenzialmente l'attivazione di una molteplicità di soggetti, anche statali che ne controllano il rispetto, anche se ciò significa ammettere la debolezza intrinseca delle istituzioni comunitarie, che finora non sono riuscite né a

103 Così G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 362.

104 Infatti, è stato addirittura scritto che l'introduzione di una regola di tal fatta, ben lungi dall'assicurare da sola risultati finanziari

105 Le motivazioni della contrarietà all'introduzione del principio del pareggio di bilancio sono chiaramente dibattuti da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 27 ss.

106 Così, V. ONIDA, *Il Manifesto*, 8 settembre 2011.

garantire un livello adeguato di rispetto delle procedure di infrazione, né a comminare sanzioni in presenza di violazioni del Patto di stabilità e crescita¹⁰⁷.

Dunque, alla luce, di quanto sinora evidenziato, si rileva che il momento di crisi non è stato affrontato in Italia nel modo più efficace tanto è vero che nelle disorganiche politiche economiche attuate negli ultimi anni si è focalizzata l'attenzione sugli strumenti contabili e sulla riduzione di spesa, sul futuro pareggio di bilancio piuttosto che sugli investimenti, sulla costruzione di infrastrutture e anche sul rilancio della spesa interna al Paese e una maggiore attenzione e tutela ai diritti sociali, tutte le politiche volte a fronteggiare e superare la crisi; invece, proprio in un momento in cui le politiche liberiste hanno ulteriormente impoverito le fasce più deboli della popolazione si è assistito a una contrazione della spesa assistenziale e della difesa dei diritti sociali.

Quanto appena osservato può condurre a riflettere in merito alla questione dell'individuazione di un equilibrio tra bisogni individuali e costi da finanziare, essendo proprio su questo paradigma che si fonda intera l'impalcatura del sistema di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Da ciò sembra potersi dedurre, almeno in linea teorica, che i bilanci pubblici dovrebbero finanziare integralmente i bisogni individuali che hanno diritto di essere sostenuti finanziariamente, nonostante, come noto, il sistema dell'assistenza sociale sia solo di recente definizione¹⁰⁸, conosca un'accentuata disomogeneità a livello territoriale e presenta un modesto grado di standardizzazione della domanda, e dunque, dell'offerta, forse anche in ragione di una spiccata personalizzazione delle prestazioni. Seguendo una linea più pratica, poi, non si può certamente non prendere atto di come il settore sociale stia conoscendo ormai da tempo una progressiva riduzione del finanziamento statale.

In conclusione, dunque si può dire che il nostro Paese è di fronte ad un'occasione per ripensare le scelte politiche di fondo operate dall'Unione¹⁰⁹, che avrebbero bisogno oggi di fare un salto di qualità per passare dal coordinamento comunitario con valenza esclusivamente *tecnica* ad un coordinamento politico e sociale in quanto, constatata l'inadeguatezza della logica meramente economica dell'Unione, è forse più importante recuperare una vera identità europea costruita sul *welfare*¹¹⁰, sulla tutela dei diritti, sulla solidarietà e sull'assistenza sociale e non solo prevalentemente una identità costruita su bilanci in pareggio.

107 Cfr. N. LUPU, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 7.

108 Si fa riferimento all'art. 128 del d. lgs. N. 112 del 1998 e, quindi, alla l. n. 328 del 2000.

109 In questo senso si veda lo studio di M. BLYTH, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013.

110 In questa direzione si vedano le osservazioni di G. ROSSI, *L'eccesso di austerità ha spogliato anche il Re (che ora è nudo)*, in *Il Sole24Ore*, 9 giugno 2013.