

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 7 - dicembre 2012

CRISI DEL DEBITO PUBBLICO E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Davide De Grazia

CRISI DEL DEBITO PUBBLICO E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Davide de Grazia

*Dottore di ricerca
in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell’ambiente
nell’Università di Firenze*

Il saggio ricostruisce criticamente il contenuto della legge costituzionale n. 1/2012, con cui è stato introdotto nella Costituzione italiana il principio del “pareggio di bilancio”, e il suo impatto sul sistema della finanza pubblica, evidenziando il rapporto della nuova disciplina costituzionale con le regole di finanza stabilite dall’Unione europea e con i vincoli contenuti nel Fiscal Compact del 2012.

The paper gives a critical overview of the contents of the constitutional law no. 1/2012, that introduces the principle of budgetary equilibrium in the Italian Constitution, and of its impact on the public finance system. It also analyzes the connection between the new Italian constitutional framework and the financial rules imposed by the European Union and the restrictions contained in the Fiscal Compact of 2012.

Sommario

1. Premessa
2. Le norme introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012
 - 2.1. Il previgente quadro normativo
 - 2.2. (segue) L’evoluzione conosciuta dalla disciplina della manovra di finanza pubblica a Costituzione invariata
 - 2.3. L’introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione
 - 2.3.1. La risposta alle esigenze “strutturali”
 - 2.3.2. Le risposte alle questioni congiunturali: in particolare, il problema della riduzione del debito pubblico
3. L’introduzione delle disposizioni costituzionali in materia di equilibrio di bilancio negli altri Paesi dell’area euro
 - 3.1. Il “freno all’indebitamento” (*Schuldenbremse*) nella Costituzione federale tedesca
 - 3.2. L’“*équilibre des finances publiques*” nella Costituzione francese
 - 3.3. La “*estabilidad presupuestaria*” nella Costituzione spagnola
4. Il quadro sovranazionale

- 4.1. I vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea
- 4.2. I vincoli ulteriori posti dal *Fiscal Compact* e il loro rilievo giuridico
- 5. Rilievi su alcune questioni di fondo

1. Premessa

Le drammatiche ricadute sulle relazioni tra gli Stati membri dell'Unione europea della crisi economica e della speculazione finanziaria in danno dei debiti sovrani dei Paesi dell'Europa mediterranea hanno portato addirittura a dubitare della sopravvivenza della moneta unica. Si spiega così la brusca accelerazione del dibattito sull'adeguamento dell'assetto della *governance* economica europea, che a marzo del 2011 ha spinto i Paesi dell'eurozona ed altri Stati membri dell'UE alla conclusione del Patto Europlus onde attuare un «*coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*».

Il Patto impegna gli aderenti, tra le altre cose, a «*recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita*», ma lascia ai Paesi aderenti margini di scelta tanto con riguardo allo strumento giuridico da utilizzarsi per l'introduzione delle nuove regole di bilancio (purché dotato di natura vincolante sufficientemente forte nei confronti del legislatore), quanto con riferimento al contenuto concreto della regola volta ad allineare le finanze pubbliche nazionali al patto di stabilità e di crescita (purché idoneo a garantire tale allineamento sia a livello nazionale che subnazionale).

Diversi Paesi dell'area euro, e tra essi l'Italia, hanno reagito alla sollecitazione proveniente dal Patto Europlus mettendo mano alle rispettive carte costituzionali.

Il quadro normativo sovranazionale di riferimento, peraltro, ha conosciuto una ulteriore e repentina evoluzione a cavallo tra il 2011 e il 2012, che ha portato, da un lato, alla emanazione di un "pacchetto" di cinque regolamenti e una direttiva europei (il c.d. "*six pack*"), che hanno riformato l'assetto delle competenze delle istituzioni europee in materia di politiche economiche e finanziarie, con conseguente ridimensionamento di quelle delle istituzioni nazionali, e, dall'altro, alla stipulazione, tra i Paesi dell'eurozona e altri Paesi membri dell'UE, di un nuovo patto, comunemente denominato "*Fiscal Compact*", ancor più vincolante dell'Europlus tanto nelle forme quanto nei contenuti.

2. Le norme introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012

Il Parlamento italiano ha reagito all'invito contenuto nel Patto Europlus con il deposito di oltre una decina di disegni di riforma costituzionale. Alcuni di questi testi sono stati assorbiti in un disegno di legge governativo, recante *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*, approvato in via definitiva dal Senato il 17 aprile 2012 ed entrato in vigore con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

2.1. Il previgente quadro normativo

Prima di esaminare il testo delle nuove disposizioni, al fine di meglio comprendere come la riforma costituzionale è destinata ad incidere sui processi decisionali in materia di manovra della finanza pubblica¹, appare opportuno prendere le mosse da alcuni sintetici riferimenti al testo costituzionale previgente ed alla evoluzione che i meccanismi da esso previsti hanno conosciuto nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso.

A questo fine, il necessario punto di partenza è dato dalle scarse disposizioni del “vecchio” testo dell’art. 81 della Costituzione, ed in particolare da quelle contenute nei suoi ultimi due commi, ai sensi dei quali *«con la legge di approvazione del bilancio non si [potevano] stabilire nuovi tributi e nuove spese»* e *«ogni altra legge che import[asse] nuove o maggiori spese [doveva] indicare i mezzi per farvi fronte»*.

Dalle disposizioni appena citate, alcuni autori ritenevano di poter dedurre la necessità costituzionale del pareggio di bilancio, rinvenendo in esse un limite, posto, appunto, nei confronti della legge di bilancio, al finanziamento della spesa pubblica mediante il ricorso all’indebitamento². E difatti, a parere dei sostenitori di

¹ Merita segnalare che le disposizioni della legge cost. n. 1/2012 avranno applicazione a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.

² Cfr. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, 100 e ss.; ID., *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all’art. 81 della Costituzione*, in DI GASPARE - LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2006, 201 e ss.

questa tesi³, il divieto fatto al bilancio di stabilire nuove entrate e nuove spese andava letto in stretto collegamento con la disposizione di cui all'art. 81, c. 4, Cost., con la conseguenza che doveva ritenersi sempre precluso il ricorso all'indebitamento per finanziare le nuove spese, essendo necessario che i mezzi disponibili fossero realmente in grado di fare fronte a queste ultime. Il tutto, come detto, con la conseguenza che il bilancio dello Stato doveva sempre essere portato in pareggio sostanziale.

La tesi, però, non appariva convincente.

È ben vero che, con la sentenza n. 1 del 1966, la Corte costituzionale aveva risolto nel senso più rigoroso, per la tenuta dei conti pubblici, la questione legata all'interpretazione da dare all'art. 81, c. 4, Cost., sposando la tesi "estensiva" dell'obbligo di copertura delle leggi, tale da renderlo applicabile non soltanto alle leggi che importassero nuove o maggiori spese rispetto agli stanziamenti del bilancio già approvato, ma a tutte quelle leggi che determinassero spese nuove o maggiori rispetto a quelle previste dalle leggi preesistenti⁴.

Ma è altresì vero che la Consulta, nella stessa sentenza appena citata, rifiutò la tesi della necessità costituzionale del

³ Già sostenuta, in tempi più remoti, da CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in appendice alla Relazione della Commissione Finanze e tesoro sul d.d.l. concernente lo stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1955-56, *Atti Parlam.*, Camera Dep., II Legislatura, n. 1603-A e bisA.

⁴ Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1, in *Giur. cost.*, 1966, 1-2. p. 1 e ss., con nota di ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*.

Fino alla citata decisione della Consulta si erano confrontate una tesi "restrittiva", che riteneva che l'obbligo di indicare i mezzi per fare fronte a nuove o maggiori spese riguardasse esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterassero l'equilibrio, e una tesi "estensiva", che voleva che tale obbligo fosse riferito a qualsiasi altra legge «che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente». Di fronte a questa alternativa, la Corte costituzionale, ritenendo che la limitazione dell'obbligo di copertura al solo esercizio in corso (ovvero a quello relativo al bilancio approvato) ne determinasse una sostanziale vanificazione, accolse la tesi "estensiva" della portata di tale obbligo (cfr. punto 5 delle considerazioni in diritto), pur se con la precisazione «l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso», mentre «una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri» (punto 8 delle considerazioni in diritto).

pareggio, spiegando che l'obbligo di copertura di cui al quarto comma dell'art. 81 doveva ritenersi attinente «*ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese*», con la precisazione che detto "tendenziale" equilibrio «*non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo*».

Tutto ciò in considerazione del fatto che la disposizione di cui al quarto comma dell'art. 81 riferiva testualmente l'obbligo di copertura alle "altre" leggi che importassero nuove o maggiori spese, ovvero «*ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio*»⁵.

Da ciò la conseguenza che dalle disposizioni sopra citate non poteva desumersi una regola di necessario pareggio del bilancio⁶.

Da tale constatazione si deduceva che il meccanismo congegnato dal Costituente nell'art. 81 non mirava ad introdurre regole sostanziali sulla manovra di bilancio, né a tradurre in termini di precetti costituzionali una determinata politica di spesa pubblica⁷, ma a delineare un processo decisionale che

⁵ In senso adesivo alla interpretazione della Consulta si era schierata autorevole dottrina: cfr. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 438 e ss. Sul punto si può vedere anche BARTOLE, *Art. 81*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo II, Bologna - Roma, 1979, 197 e ss.

⁶ Discorso diverso andrebbe fatto con riguardo al rilievo del (distinto) principio di veridicità, principio da intendersi connaturato al concetto stesso di bilancio e la cui inosservanza può determinare, essa sì, la illegittimità costituzionale della legge di approvazione del bilancio, non foss'altro che per la ragione che un bilancio non veridico impedisce qualsiasi possibilità di svolgere il controllo a consuntivo di competenza delle Camere ai sensi dell'art. 81, c. 1, Cost. A questo riguardo, possono sollevarsi perplessità sulla motivazione che sorregge alcune recenti sentenze (n. 213 del 2008 e n. 70 del 2012) con le quali la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi di approvazione di due bilanci regionali (rispettivamente, quello della Sardegna, approvato con l.r. n. 21/2006, e quello della Campania, approvato con l.r. n. 5/2011) per violazione dell'art. 81, c. 4, Cost., laddove invece la ragione dell'incostituzionalità avrebbe potuto pianamente rinvenirsi nella non veridicità delle previsioni di entrata contenute nei due documenti, situazione che, per quanto riguarda il bilancio della Regione Campania, impediva anche di verificare il rispetto della prescrizione di cui all'art. 119, u.c., Cost. relativa ai limiti del ricorso all'indebitamento.

⁷ ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, cit., 29.

consentisse di dare adeguata ponderazione a istanze di diversa matrice ed in potenziale conflitto tra loro in quanto espressione, da un lato, dell'interesse al raggiungimento dell'equilibrio finanziario ritenuto desiderabile e, dall'altro, degli interessi di settore (ad es. alle prestazioni dello stato sociale) da soddisfare mediante il ricorso alla spesa⁸.

Che il meccanismo decisionale fosse finalizzato non tanto a introdurre in Costituzione vincoli sostanziali alla spesa, ma a delineare un equilibrio di natura procedurale tra diversi interessi, traspare dal coordinamento dei due ultimi commi del previgente art. 81 Cost., che poneva i due processi decisionali, quello di adozione del bilancio e quello di approvazione delle leggi di spesa "settoriali" in posizione di autonomia e, nello stesso tempo, di reciproco condizionamento.

E infatti, da un lato, in sede di approvazione del bilancio, le Camere dovevano primariamente perseguire l'interesse finanziario cui si è sopra fatto riferimento, con la conseguenza che la legge di bilancio, nella definizione degli equilibri espressi dai saldi, doveva limitarsi a tenere conto delle vigenti leggi settoriali di spesa ma non poteva, a sua volta, prevedere nuovi tributi e nuove spese né disattendere le disposizioni delle leggi settoriali⁹.

Dall'altro lato, in sede di approvazione delle leggi settoriali di spesa, il Parlamento era chiamato a curare interessi primari diversi da quello finanziario, ma nel fare ciò non poteva alterare gli equilibri già definiti attraverso il bilancio o compromettere la possibilità di definirne di nuovi da parte delle successive leggi di bilancio, ed è per questo che tali leggi settoriali dovevano provvedere ad indicare i mezzi per fare fronte alle nuove o maggiori spese¹⁰.

Se ne desumeva un meccanismo che non si basava sulla preferenza di un'opzione di politica economica sulle altre ma, incidendo sui processi decisionali per la cura dei due diversi tipi di interessi, era, in sé, del tutto neutrale rispetto alle istanze che, secondo una valutazione politica, erano, di volta in volta, ritenute preminenti dal legislatore.

⁸ Più ampi approfondimenti sul punto in BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 122 e ss.

⁹ Art. 81, c. 3, Cost., nel testo previgente.

¹⁰ Art. 81, c. 4, Cost., nel testo previgente.

2.2. (*segue*) L'evoluzione conosciuta dalla disciplina della manovra di finanza pubblica a Costituzione invariata

L'originaria neutralità del meccanismo delineato dalla Costituzione era stata, peraltro, turbata da una serie di disposizioni di rango legislativo che, al fine di porre un argine alla tendenza espansiva della spesa e del debito pubblico, aveva determinato, a Costituzione invariata, a partire dalla fine degli anni settanta, il prevalere dell'interesse finanziario sugli interessi settoriali¹¹.

Il primo, rilevante, passaggio in questo senso era costituito dalla introduzione, per effetto della legge n. 468/1978, dello strumento della legge finanziaria, con cui, in un momento logico antecedente l'approvazione della legge di bilancio, diveniva possibile, in vista della necessità di realizzare gli equilibri finanziari espressi nei saldi, e dunque proprio nel perseguimento dell'interesse finanziario, modificare le disposizioni adottate in occasione della ponderazione di interessi settoriali.

In questo modo veniva formalmente rispettata la disposizione costituzionale che vietava al bilancio di «*stabilire nuovi tributi e nuove spese*», ma tale ultima possibilità veniva attribuita ad una legge (la legge finanziaria, appunto), «diversa» dal bilancio (e pertanto soggetta, al pari delle «*altre leggi*», all'obbligo di copertura), per sua genesi vocata a dare alla cura dell'interesse finanziario preminenza sugli interessi settoriali¹².

Successivamente, un'altra significativa tappa nell'affermazione della preminenza dell'interesse finanziario sugli interessi che si sono definiti settoriali era rappresentata dal c.d. «*decreto taglia-spese*»¹³, che all'art. 1, c. 1, integrando l'art. 11-ter della già citata legge n. 468/1978, stabiliva che «*in attuazione dell'articolo 81,*

¹¹ BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in PINELLI - TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 359 e ss.

¹² Deve peraltro osservarsi l'ambivalenza dello strumento introdotto dalla l. n. 468/1978, dal momento che la stessa legge finanziaria, nello stabilire il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, finiva per costituire il mezzo per la sostanziale elusione dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, c. 4, Cost., consentendo il finanziamento delle nuove o maggiori spese in essa previste attraverso il ricorso all'indebitamento: cfr. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 5-3-2012, 17.

¹³ D.l. n. 194/2002, conv. in l. n. 246/2002.

quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime”, con la precisazione che “le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi»¹⁴.

La previsione appena citata è stata poi ripresa dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009), che ha precisato, all'art. 17, che la clausola di salvaguardia, tale da garantire in ogni caso la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura, deve essere redatta in modo da «essere effettiva e automatica» e deve indicare «*le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria*».

Tali disposizioni, incidendo profondamente sul modo di interpretare l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi diverse dal bilancio, hanno segnato la definitiva affermazione della preminenza dell'interesse finanziario mediante l'imposizione al legislatore “settoriale” dell'onere della indicazione del tetto massimo di spesa autorizzata per l'intervento oggetto del provvedimento legislativo di settore, al cui superamento, se non sono state previste “clausole di salvaguardia” per la compensazione delle eccedenze di spesa, il provvedimento legislativo (e la relativa autorizzazione alla spesa prevista dal bilancio nell'importo stabilito dalla stessa legge di settore) cessa automaticamente di avere effetto.

¹⁴ Art. 11-ter, c. 6-bis, l. n. 468/1978, come aggiunto dal d.l. n. 194/2002 e modificato dalla l. n. 246/2002.

Sul “*taglia-spese*” possono vedersi FIORENTINO, *Il decreto «taglia spese»*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 3, 221 e ss.; SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 2002, 3477 e ss.; GIARDA - GORETTI, *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, 49 e ss.

Disposizioni come quelle appena ricordate conducono a ritenere, ormai, tutti i diritti la cui doverosa soddisfazione non discenda direttamente ed automaticamente dalle disposizioni costituzionali, e per cui sia dunque necessaria l'interposizione del legislatore ordinario, come "finanziariamente condizionati"¹⁵.

Nella stessa tendenza a riconoscere preminenza all'interesse finanziario si collocano le più recenti disposizioni contenute nella legge n. 196/2009, che, nel disciplinare i contenuti del bilancio di previsione e nel distinguere tra "spese non rimodulabili"¹⁶ e "spese rimodulabili", ascrive a quest'ultima categoria le spese derivanti da "fattori legislativi", ossia «*le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio*»¹⁷.

L'art. 23, c. 3, della legge n. 196/2009 consente al bilancio di "rimodulare", per motivate esigenze, tali ultime spese nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, disposizione che segna il definitivo abbandono dell'idea originaria secondo la quale doveva ritenersi preclusa alla legge di bilancio la possibilità di disattendere, al fine del perseguimento dell'interesse finanziario, le prescrizioni contenute nelle leggi settoriali di spesa.

2.3. L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione

Il quadro fin qui delineato è stato profondamente modificato con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012, intitolata "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*".

L'intento, perseguito da diverse proposte di legge di revisione costituzionale già prima del testo di cui al n. 3047 degli Atti del Senato, di introdurre il principio nell'ordito della Carta ha

¹⁵ Sui diritti finanziariamente condizionati v. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in *Quad. reg.*, 1985, n. 1, 54 e ss.

¹⁶ Cfr. art. 21, c. 6, l. n. 196/2009, che definisce le spese non rimodulabili come quelle «*per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione*» e che corrispondono, dunque, a «*oneri inderogabili*».

¹⁷ Art. 21, c. 7, lett. a), l. n. 196/2009.

suscitato fondate perplessità legate alla natura non transeunte che sempre dovrebbero avere i precetti costituzionali, i quali non dovrebbero essere sottoposti a revisione per fare fronte alla necessità di risolvere problemi (seppur gravi) di carattere contingente come quello della riduzione della mole eccessiva di debito pubblico¹⁸.

La riforma delle disposizioni costituzionali che disciplinano gli aspetti procedurali e contenutistici delle manovre di spesa pubblica, cioè, dovrebbe essere il frutto di un nuovo patto fondativo, seppur “limitato” alla specifica materia della spesa pubblica, tra i cittadini, come tale destinato a durare nel tempo e nonostante l'avvicendamento dei cicli e delle teorie economiche in auge, mentre la soluzione delle questioni contingenti dovrebbe essere affidata a strumenti posti, tendenzialmente, al di fuori del dettato costituzionale.

Di queste perplessità il testo del disegno di revisione costituzionale A.S. 3047, a differenza di altri disegni di legge proposti a seguito del Patto Europlus, 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 interventi finalizzati alla risoluzione dei problemi “congiunturali” di risanamento del debito pubblico per rientrare nei criteri di convergenza europei.

Alla soluzione del primo problema sono dedicate le disposizioni che modificano direttamente gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. ed introducono, nei termini che si vedranno, il principio del “pareggio del bilancio” in Costituzione.

L'obiettivo, congiunturale, della riduzione della attuale massa del debito pubblico è, invece, perseguito non mediante la modifica di norme costituzionali, bensì attraverso il rinvio ad una

¹⁸ BRANCASI, *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in www.sbilanciamoci.info, 31-10-2011; ID., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, n. 1, 108 e ss. Considerazioni di segno analogo in NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio in bilancio secondo la teoria economica*, cit., 2.

legge rinforzata, cui il nuovo art. 81, c. 6, Cost., fa riferimento, con la quale si dovrebbe prevedere, tra le altre cose, l'introduzione di *«regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»*.

2.3.1. La risposta alle esigenze “strutturali”

a) Le modifiche apportate all'art. 81 Cost.

Nell'intento di introdurre regole di finanza pubblica aderenti alle prescrizioni di fonte europea, 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 Cost. 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»*.

Una prima notazione da fare riguarda il principio introdotto dalla riforma costituzionale, principio che, contrariamente a quanto dichiarato nel titolo del disegno di legge approvato dalle Camere, non è quello del “pareggio”, bensì dell’“equilibrio” del bilancio dello Stato.

A 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 pareggio, 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 qualche 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

costituzionale¹⁹, nel senso di spingere il Governo ad attuare politiche 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 usati dai redattori delle novelle all'art. 81 Cost. E difatti, 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 stato 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 succedere perché, da un lato, come si è visto, la previgente formulazione dell'art. 81 Cost. riferiva l'obbligo di copertura alle sole leggi diverse dal bilancio e, dall'altro, si è da sempre ritenuto legittimo che per portare il bilancio dello Stato in pareggio si procedesse ad autorizzare la contrazione di nuovo debito.

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.

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 adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*».

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

¹⁹ Cfr., ad es., art. 5, c. 1, lett. e), della legge di riforma costituzionale.

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 significati diversi.

In un primo significato, il ricorso all'indebitamento consiste nell'operazione di contrazione di debito pubblico, e dunque di emissione di titoli di debito o di assunzione di mutui. Se si interpretasse il secondo comma dell'art. 81 in questo senso si porrebbe, 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 debito²⁰. Una lettura del genere 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 dalla loro rinnovazione (rinnovazione che sarebbe vietata in quanto integrante "ricorso all'indebitamento"), costringerebbe a manovre economiche di centinaia di miliardi di euro²¹.

Per queste ragioni, la disposizione di cui al comma adesso in esame è stata spiegata in altro modo, ovvero ritenendo che essa vieti al bilancio di presentare valori negativi nel saldo costituito dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto di quelle per il rimborso dei prestiti già contratti (c.d. "saldo netto da finanziare"). 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

²⁰ Cfr., ad es., l'art. 3, c. 17, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), che, per le regioni e gli enti locali, considera "operazioni di indebitamento", ai fini dell'art. 119, c. 6, Cost., «*l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata*» e, inoltre, «*le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate*».

²¹ Per fare un esempio, la manovra per il 2012 avrebbe dovuto essere, solo per rimborso dei titoli in scadenza, di circa 260 miliardi di euro.

ricorrere all'indebitamento precluderebbe di contrarre nuovo debito se non per rinnovare il debito in scadenza.

Interpretata in questo senso, però, la disposizione sconterebbe un altro inconveniente, costituito dallo scarso incentivo alla riduzione dello *stock* di debito pubblico che ne scaturirebbe. E infatti, se la disposizione dovesse essere interpretata nel senso appena detto, da essa non deriverebbero limiti alla rinnovazione 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 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 le eccezioni che subito si diranno, del saldo del ricorso al mercato al netto delle spese per la rinnovazione dei prestiti già contratti.

È stato peraltro osservato che la limitazione, così interpretata, apparirebbe comunque, al contempo, eccessivamente restrittiva e troppo permissiva²².

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, il ricorso all'indebitamento non andrebbe vietato in assoluto, salvo ipotesi eccezionali, ma consentito solo a condizione che sia funzionale a intraprendere iniziative capaci di creare ricchezza per le generazioni future (in termini di creazione di infrastrutture e miglioramento del sistema produttivo): a queste condizioni, l'indebitamento contratto oggi perseguirebbe un'esigenza di equità intergenerazionale, perché i relativi costi, sopportati dalla future generazioni, sarebbero compensati (e resi sostenibili) dalla ricchezza che esso sarebbe capace di generare per queste ultime²³.

²² Cfr. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 108 ss.

²³ In questo senso, appare poco ragionevole la limitazione del concetto di investimento per il quale si consente l'autorizzazione alla contrazione del debito

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 finalizzate a rimborsare il debito esistente, vi sono anche le acquisizioni di partecipazioni azionarie, aprendosi così la possibilità di una nuova stagione di azionariato pubblico e partecipazioni statali, di cui non si sente la necessità.

Il divieto di "ricorrere all'indebitamento" nei termini che si sono appena detti è derogabile alle condizioni stabilite dallo stesso secondo comma del nuovo art. 81 Cost., il quale ammette tale ricorso *«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»*.

I termini in cui si è ritenuto di articolare la disposizione che ammette la deroga al divieto di ricorso all'indebitamento lasciano forti incertezze all'interprete.

Secondo una prima possibile lettura della disposizione appena citata, la possibilità di ricorrere all'indebitamento, in deroga al divieto generale desumibile dal secondo comma, sarebbe ravvisabile 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.

Una lettura in questo senso ammetterebbe la deroga al divieto generale in presenza di una o l'altra delle due situazioni e consentirebbe, dunque, di ricorrere all'indebitamento, oltre che per fronteggiare eventi eccezionali, anche per mettere in campo manovre anticicliche.

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

da parte degli enti locali alle operazioni poste in essere per le finalità indicate nell'art. 3, c. 18, della legge n. 350/2003.

Dunque, si dovrebbe concludere che, per consentire il ricorso all'indebitamento in deroga al divieto desumibile dal nuovo art. 81, c. 2, Cost., sia necessaria un'autorizzazione adottata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti a fronte del verificarsi di eventi eccezionali e che la possibilità così ammessa di contrazione di nuovo debito, per essere rispettosa del dettato costituzionale, dovrà essere concretamente esercitata al solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico in presenza dell'evento eccezionale che si intende fronteggiare.

L'impressione pare confermata dal disposto dell'art. 5, c. 1, del disegno di legge di revisione costituzionale, dedicato ai contenuti della legge di contabilità "rinforzata" di cui al *novellando* art. 81, c. 6, Cost. Secondo la disposizione adesso richiamata, la legge rinforzata 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'articolo 81, secondo comma, della Costituzione (...), al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico»*, disposizione che lascerebbe intendere che in casi particolari sarebbe ammesso il ricorso all'indebitamento per fare fronte ad eventi eccezionali che non si limiti a tenere conto degli effetti del ciclo economico, ma non che potrebbe ammettersi la contrazione di debito in deroga al divieto al solo fine di considerare gli effetti del ciclo.

Per concludere sulle modifiche apportate all'art. 81 Cost., 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 Cost. estende anche alla legge di approvazione del bilancio l'obbligo di copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri, fino ad oggi sancito solo per le leggi diverse dal bilancio.

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 decisionali preordinati alla soddisfazione, da un lato, degli interessi di settore e, dall'altro, dell'interesse alla equilibrata gestione delle finanze pubbliche. Si è anche sinteticamente visto come l'impostazione originaria del dettato costituzionale era stata, negli ultimi decenni, messa in discussione da una serie di provvedimenti legislativi che avevano sancito la preminenza dell'interesse finanziario su quelli "settoriali".

Quest'ultima tendenza è destinata a ricevere definitiva consacrazione costituzionale con l'entrata in vigore della riforma oggetto delle presenti note, dal momento che l'eliminazione 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, condurrebbe alla costituzionalizzazione della prevalenza dell'interesse finanziario rispetto agli interessi settoriali, la cui soddisfazione diverrebbe, sempre, "finanziariamente condizionata".

L'eliminazione della disposizione contenuta nel terzo comma del testo previgente dell'art. 81 Cost., infatti, comporta la possibilità per il bilancio di disattendere le disposizioni delle leggi settoriali, secondo le modalità e con i contenuti che saranno definiti attraverso la legge rinforzata di cui al nuovo art. 81, c. 6. La nuova norma costituzionale, dunque, stabilisce la definitiva prevalenza dell'interesse finanziario su quelli settoriali.

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 formale tra le entrate e le 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, in un arco di tempo pluriennale, con un piano di ammortizzazione del debito che consenta di assicurarne la sostenibilità²⁴.

²⁴ È evidente, infatti, che il ricorso all'indebitamento assicura, nell'anno di contrazione del debito, un'entrata finanziaria che, però, si traduce negli esercizi successivi in un obbligo di restituzione, e dunque in passività. Ecco che la previsione dell'obbligo di copertura finanziaria anche a carico del bilancio che autorizzi la contrazione di debito esprime chiaramente l'esigenza che gli oneri conseguenti siano "internalizzati" nel bilancio e che, quindi, il debito sia assunto solo se finanziariamente ed economicamente sostenibile.

A questa esigenza il riformatore costituzionale si mostra sensibile allorché stabilisce che la legge rinforzata da approvarsi, ai sensi del comma 6 dell'art. 81 Cost., a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, deve, tra le altre cose, stabilire i criteri volti ad assicurare la sostenibilità del debito del 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»*.

Dunque, sembra che per la soluzione di molti dei dubbi interpretativi suscitati dalla lettura delle disposizioni contenute nei commi precedenti dell'art. 81, occorrerà attendere che sia data piena attuazione alla disposizione appena citata attraverso una legge rinforzata che, nel rispetto di detti principi, 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 dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

b) Gli interventi sulle altre disposizioni costituzionali

Altri interventi "strutturali" del riformatore costituzionale sono stati rivolti alla estensione dei nuovi principi al complesso delle pubbliche amministrazioni e agli enti territoriali substatuali.

Esigenze di sintesi richiedono di dedicare a questi profili solo qualche cenno, pur nella consapevolezza della loro rilevanza, anche nella prospettiva del percorso di realizzazione del federalismo fiscale.

All'art. 97, la riforma aggiunge un nuovo primo comma, secondo il quale *«le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»*.

La disposizione, per un verso, estende a tutte le amministrazioni pubbliche il principio dell'equilibrio del bilancio e, per altro verso, stabilisce, nei confronti delle medesime

amministrazioni, il principio della sostenibilità del debito pubblico, principio che, dunque, dovrebbe ritenersi applicabile in relazione al debito contratto nel rispetto dei limiti stabiliti, rispettivamente, per lo Stato (art. 81, c. 2) e per gli enti territoriali substatali (art. 119, u.c.).

La precisazione assume particolare rilievo ove si consideri che, come subito si vedrà, il ricorso all'indebitamento degli enti da ultimo ricordati incontra limitazioni diverse da quelle che valgono per il bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 81.

Ad ogni modo, la disposizione richiede che sia definito il concetto di "pubbliche amministrazioni" ai fini dell'applicazione dei principi in essa enunciati.

Nel Sistema europeo dei conti²⁵, il settore delle pubbliche amministrazioni comprende *«tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (...) 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 e enti di previdenza).

A tale delimitazione fa riferimento la legge di contabilità e finanza pubblica, che, ai fini dell'applicazione delle sue disposizioni, demanda ad un provvedimento annuale dell'ISTAT la ricognizione *«[de]gli enti e [de]gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche (...) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari»*²⁶.

Rispetto agli enti territoriali substatali, la riforma costituzionale introduce significative modifiche all'art. 119, dettate dall'esigenza di legare al nuovo quadro di principi l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane dalla legge cost. n. 3/2001.

Il testo che ne scaturisce prevede, al primo comma, che detta autonomia deve essere esercitata *«nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»*.

²⁵ C.d. sistema "SEC95", adottato con reg. n. 2226/1996 del Consiglio.

²⁶ Art. 1, cc. 2 e 3, l. n. 196/2009

Sul punto, si osserva che il principio dell'equilibrio è dunque posto come vincolo al bilancio di ciascun ente territoriale, a differenza, come subito si vedrà, del riferimento allo stesso concetto fatto, dal nuovo ultimo comma del medesimo art. 119, al fine della valutazione della sostenibilità del ricorso all'indebitamento degli enti territoriali.

In secondo luogo, a differenza dell'art. 81, nella disposizione adesso in commento non si prevede che l'equilibrio debba essere garantito tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Ciò potrebbe indurre a concludere che la Costituzione riservi allo Stato, ed al bilancio statale, l'attuazione di manovre economiche anticicliche. In effetti, dal coordinamento della disposizione appena citata con il nuovo ultimo comma dell'art. 119, parrebbe doversi desumere la regola che l'avanzo dei bilanci degli enti territoriali possa (o debba) essere utilizzato per compensare il ricorso all'indebitamento degli altri enti a livello regionale al fine di consentire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

Ancora, il nuovo testo del primo comma dell'art. 119 stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni devono concorrere «*ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*». La disposizione costituisce una specificazione, rispetto alle politiche economiche e alle scelte di finanza pubblica, dell'obbligo di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nell'esercizio della potestà legislativa posto dall'art. 117 Cost. e pare richiamare, segnatamente, i vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita.

Nell'ultimo comma dell'art. 119, la riforma costituzionale introduce ulteriori condizionamenti alla possibilità degli enti territoriali substatali di ricorrere all'indebitamento: accanto al limite costituito dalla finalizzazione delle risorse così reperite al finanziamento di spese di investimento (c.d. "golden rule"), si prevede che il ricorso all'indebitamento è consentito purché si provveda alla «*contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*».

La prima condizione appare strumentale a garantire la sostenibilità economica e finanziaria del debito contratto.

La seconda condizione è di più difficile interpretazione. Se essa, come potrebbe ragionevolmente ritenersi, mira a garantire l'equilibrio di bilancio dell'aggregato costituito dagli enti posti all'interno del territorio di una determinata regione, la formulazione della disposizione appare quantomeno infelice, dal momento che è del tutto impropria l'allusione a enti territoriali come comuni, province, città metropolitane come enti "della" regione. D'altra parte, un'interpretazione rigorosa, che limitasse il riferimento ai soli enti strumentali della regione, tradirebbe, con tutta evidenza, le intenzioni del riformatore costituzionale. Non è chiaro, inoltre, se nell'aggregato di riferimento per valutare il rispetto dell'equilibrio di bilancio, deve ritenersi inclusa anche "la" regione, che ha, ovviamente, possibilità di ricorrere all'indebitamento.

Ad ogni modo, la posizione delle prescrizioni sostanziali e procedurali che dovrebbero consentire il rispetto del vincolo del rispetto dell'equilibrio di bilancio «*per il complesso degli enti di ciascuna Regione*» è demandata alla legge rinforzata di cui all'art. 5 della legge di riforma costituzionale, che, tra le altre cose, dovrebbe disciplinare «*la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione (...)*»²⁷.

Da ultimo, deve sottolinearsi che l'esigenza che l'equilibrio di bilancio sia effettivamente garantito rispetto a tutto l'aggregato delle pubbliche amministrazioni postula che la rilevazione e la rappresentazione dei dati contabili di ciascun ente siano effettuati secondo metodi omogenei e condivisi.

A tal fine, la riforma costituzionale, superando la lettura della Corte costituzionale, che aveva ritenuto che "armonizzazione dei bilanci pubblici" e "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" costituivano un'unica materia (di potestà legislativa concorrente) espressa in forma di endiadi²⁸, ha spostato la sola "armonizzazione dei bilanci pubblici" nella

²⁷ Art. 5, c. 2, lett. b.

²⁸ Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 17.

potestà legislativa esclusiva dello Stato²⁹, con ciò recependo le sollecitazioni provenienti dalla Corte dei conti³⁰.

2.3.2. Le risposte alle questioni congiunturali: in particolare, il problema della riduzione del debito pubblico

L'altro ordine di esigenze di cui il legislatore costituzionale intendeva farsi carico riguarda il problema dell'abbattimento del debito pubblico, ovvero la predisposizione delle procedure e degli strumenti giuridici per raggiungere l'obiettivo della riduzione del debito entro la soglia del 60% del PIL.

Come si è detto, si tratta di un'esigenza che, essendo destinata a venir meno con il raggiungimento dell'obiettivo, difficilmente avrebbe potuto costituire specifico oggetto di un precetto costituzionale.

Alla necessità di prevedere che il legislatore ordinario sia vincolato al perseguimento dell'obiettivo della riduzione del debito, la riforma costituzionale approvata risponde, più opportunamente, mettendo in campo lo strumento della legge rinforzata, cui il nuovo art. 81 fa riferimento all'ultimo comma. Tale legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere, dovrà contenere la disciplina delle *«regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»*³¹.

In riferimento al tipo di atto previsto dalla disposizione appena citata, la previsione di una legge rinforzata, approvata con maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, dovrebbe assicurare la forza di resistenza passiva richiesta dal Patto Europlus laddove stabilisce che il recepimento nella legislazione nazionale delle regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita debba avvenire attraverso norme dotate di *«natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte»*.

²⁹ Art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

³⁰ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007*, 26 giugno 2008, vol. I, 473 e ss.

³¹ Art. 5, c. 1, lett. e), della legge cost. n. 1/2012.

Circa l'efficacia della previsione al fine di assicurare il risultato voluto dal Patto Europlus, si può in prima battuta sollevare qualche perplessità in considerazione dell'evoluzione che il sistema politico ha conosciuto negli ultimi decenni con l'affermazione del bipolarismo e grazie anche alla previsione, da parte delle leggi elettorali, di consistenti premi di maggioranza alle coalizioni risultate vincitrici nella competizione elettorale, ciò che, evidentemente, rende molto più semplice, rispetto al passato, il raggiungimento di maggioranze parlamentari quale quella di cui all'art. 81, c. 6, Cost.

Vi è peraltro da osservare che lo strumento della legge rinforzata non trova, in Costituzione, altro termine di paragone che quello costituito dalla legge di concessione dell'amnistia e dell'indulto, per la quale l'art. 79 Cost., a differenza del comma 6 del nuovo art. 81, prevede espressamente che la maggioranza qualificata per l'approvazione del provvedimento debba raggiungersi tanto nella votazione di ogni suo articolo quanto nella votazione finale.

L'art. 81, c. 6, Cost., nel richiedere la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per l'approvazione della legge, non potrebbe essere interpretato estendendo analogicamente la regola dell'art. 79 Cost., norma anch'essa derogatoria rispetto alle regole ordinarie del processo legislativo fissate dagli artt. 64, c. 3, e 72 Cost. Di conseguenza, mentre per la concessione dell'amnistia e dell'indulto la maggioranza qualificata dovrebbe essere raggiunta tanto per la votazione articolo per articolo quanto per la votazione finale, per la legge rinforzata di cui all'ultimo comma dell'art. 81 sarebbe richiesta la maggioranza qualificata solo per la votazione finale, e non anche per l'approvazione dei singoli articoli.

Da ciò la conclusione, tratta in sede di primo commento sul progetto di riforma costituzionale e salvo diverso indirizzo interpretativo degli organi parlamentari, che il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta determinerebbe la reiezione del progetto di legge rinforzata (a meno di ritenere possibile l'approvazione con legge "ordinaria", e dunque con una fonte diversa da quella prevista dall'art. 81 Cost.), ma per la futura modifica dei singoli articoli della legge rinforzata

eventualmente approvata non sarebbe necessaria la maggioranza qualificata³².

Se tale conclusione trovasse il conforto della Consulta, risulterebbe gravemente vulnerata l'esigenza di stabilità e di resistenza passiva espressa in sede di stipulazione del Patto Europlus.

Quanto al meccanismo per perseguire la riduzione della mole attuale del debito pubblico, la legge rinforzata di cui al sesto comma del nuovo art. 81 Cost. dovrebbe, come si è visto, introdurre «*regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica*».

In prima battuta, deve osservarsi che la disposizione appena citata individua nella sola spesa il fattore su cui agire per conseguire gli obiettivi della salvaguardia degli equilibri di bilancio e la riduzione del debito pubblico.

Le regole sulla spesa così definite dovrebbero determinare la riduzione del debito pubblico, in rapporto al PIL, in una prospettiva di lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La disposizione, dunque, non dà indicazioni specifiche sui tempi di conseguimento del risultato e, comunque, sembra collegare la determinazione concreta del risultato da raggiungere al parametro costituito dagli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo e dal Parlamento attraverso gli atti di cui agli artt. 7 e ss. della legge n. 196/2009.

Tanto il risultato ultimo da raggiungere quanto la relativa tempistica sembrerebbero dunque rimessi alle determinazioni degli organi politici.

Come si vedrà, i margini di manovra di cui Governo e Parlamento dispongono nella concreta definizione di entrambi i fattori sono destinati ad annullarsi in forza della adesione dell'Italia al *Fiscal Compact*.

3. L'introduzione delle disposizioni costituzionali in materia di equilibrio di bilancio negli altri Paesi dell'area euro

L'Italia non è l'unico paese della c.d. zona euro ad avere messo mano alla Carta costituzionale per recepire le nuove regole di finanza pubblica.

³² Così DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, 2012, n. 4, 47.

Negli ultimi anni, infatti, altri aderenti al Patto Europlus hanno intrapreso un cammino analogo.

3.1. Il “freno all’indebitamento” (*Schuldenbremse*) introdotto nella Costituzione federale tedesca

Il primo esempio è dato dalla Repubblica federale tedesca, che con la riforma costituzionale del 29 luglio 2009³³ ha introdotto nel *Grundgesetz* alcune modifiche al Titolo X, in materia di finanze, al fine di porre un freno all’indebitamento³⁴.

Per comprendere la peculiarità dell’iniziativa tedesca nel panorama dei processi di riforma costituzionale avviati da altri stati, non si può prescindere dal sottolineare che l’introduzione delle nuove regole di finanza pubblica in Germania ha preceduto, di un paio di anni, la stipulazione del Patto Europlus. L’ordinamento tedesco, in altre parole, si è mosso verso la costituzionalizzazione di più rigorose regole di finanza pubblica per un moto spontaneo, e non perché costretto o obbligato da impegni presi a livello sovranazionale o internazionale³⁵.

Detto questo, la riforma della Costituzione federale del 2009, oltre a definire parametri puntuali ai fini della ripartizione degli oneri finanziari tra la Federazione e i *Länder*³⁶, ha disciplinato in

³³ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) - Föderalismusreform II.*

³⁴ In argomento cfr. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. 1, 95 e ss.; M GOLDMANN, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, n. 12, 1303 e ss.; BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 3; DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 50 e ss.

³⁵ La preoccupazione del legislatore tedesco per l’equilibrio della finanza pubblica non è certo nuova. Già la Costituzione di Weimar del 1919 aveva stabilito un principio di pareggio del bilancio, principio che però rispondeva allora a logiche diverse da quelle attuali, come testimoniato dalla circostanza che in quel contesto il pareggio era comunque raggiungibile mediante il ricorso al debito, possibilità che viene oggi tendenzialmente esclusa. Sul punto cfr. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit., 95.

³⁶ Artt. 104a e 104b del *Grundgesetz*.

maniera assai dettagliata la distribuzione tra il *Bund* e i *Länder* (oltre che nei rapporti tra questi ultimi) del carico finanziario derivante dalle eventuali violazioni del Patto di stabilità³⁷.

La riforma, poi, per quanto di maggiore interesse in questa sede, ha superato la previgente *golden rule* secondo la quale la Federazione e i *Länder* potevano fare ricorso all'indebitamento soltanto per finanziare le spese in conto capitale, ed ha introdotto, per tutti i livelli territoriali di governo, la nuova regola per cui i bilanci devono, di norma, essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito³⁸.

La disciplina di dettaglio per l'attuazione del principio da parte dei *Länder* è lasciata all'autonomia legislativa di questi ultimi, i quali sono tenuti all'osservanza delle nuove regole a far data dal 1° gennaio 2020.

Per quanto riguarda, invece, il bilancio federale, il nuovo art. 115 del *Grundgesetz* prevede espressamente che *«le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito»* e che l'obbligo del pareggio si ritiene osservato *«se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale»*, con la precisazione che *«in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino»*.

Il superamento del limite è consentito *«nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria»*, su deliberazione adottata a maggioranza dei membri del *Bundestag*, che deve essere collegata ad un piano di ammortamento del debito.

³⁷ Art. 109, che prevede che la Federazione e i *Länder* adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità della disciplina di bilancio come previsto dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea (c. 2) e che gli oneri derivanti dalle eventuali sanzioni per la violazione del Patto di stabilità sono sopportati dalla Federazione e dai *Länder*, rispettivamente, nella misura del 65 e del 35 per cento (c. 5).

³⁸ Art. 109, c. 2, che consente espressamente alla Federazione e ai *Länder* di introdurre regolamentazioni che consentano di derogare alla regola soltanto in caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, sempreché siano adottati piani di ammortamento adeguati.

Per la disciplina di dettaglio relativa a profili quali il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento dal limite massimo consentito, le condizioni e le procedure per l'accertamento delle emergenze di bilancio, la Costituzione rinvia ad una legge federale.

Il bilancio federale dovrà essere uniformato alle nuove regole di finanza pubblica a far data dal 1° gennaio 2016.

3.2. L'«*équilibre des finances publiques*» nella Costituzione francese

Nel sistema francese, l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche era già stato introdotto con la *Loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Successivamente, le conclusioni del «*Rapport Camdessus*»³⁹ hanno indotto il Governo a presentare un nuovo progetto di legge di riforma costituzionale⁴⁰ «*relatif à l'équilibre des finances publiques*», che ha ricevuto l'approvazione dei due rami del Parlamento e, da ultimo, il 13 luglio 2011, dell'Assemblea nazionale in terza lettura.

La riforma non introduce in Costituzione indicazioni puntuali relative ai saldi di bilancio o ai limiti del ricorso all'indebitamento, ma definisce un nuovo assetto complessivo del sistema delle fonti in materia di finanza pubblica mediante la previsione, nell'art. 34, della nuova categoria delle «leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche» («*lois-cadres d'équilibre des finances publiques*» – LCEFP).

Ai sensi del nuovo art. 34, tali strumenti normativi «*determinano, per almeno tre anni, gli orientamenti pluriennali, le norme relative all'evoluzione e le regole di gestione delle finanze pubbliche, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche. Esse stabiliscono, per ogni anno, un limite di spesa e un minimo di nuove misure in materia di entrate che si impongono globalmente alle leggi finanziarie e alle*

³⁹ Rapporto finale del Gruppo di lavoro «*sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques*» presieduto da Michel Camdessus, presentato al Primo Ministro il 21 giugno 2010.

⁴⁰ *Texte adopté n° 722.*

leggi di finanziamento della sicurezza sociale». Saranno dunque queste leggi-quadro a determinare le misure di finanza pubblica necessarie a realizzare e mantenere l'equilibrio dei conti pubblici di cui alla *Loi constitutionnelle* n. 2008-724 nel rispetto degli impegni assunti dalla Francia nel quadro del Patto di stabilità e di crescita⁴¹.

Le leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche non possono essere modificate nel corso della loro esecuzione, se non nei modi ed alle condizioni stabiliti da una legge organica. Quest'ultima fonte specifica il contenuto delle leggi-quadro e stabilisce quali altre disposizioni di queste ultime saranno vincolanti per le leggi finanziarie e per le leggi di finanziamento della sicurezza sociale. La legge organica, inoltre, definisce le condizioni e le modalità per la compensazione degli scostamenti verificatisi nel corso dell'esecuzione delle leggi finanziarie e delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

Il progetto di legge di revisione costituzionale, inoltre, prevede la modifica dei commi 3 e 4 dell'art. 61 Cost., che stabiliranno che le leggi finanziarie e quelle relative al finanziamento della sicurezza sociale, le uniche che potranno contenere disposizioni in materia fiscale e di entrate da destinare al sistema di sicurezza sociale, non potranno essere approvate definitivamente in mancanza della LCEFP relativa all'esercizio finanziario di riferimento e che tali leggi, prima della loro promulgazione, dovranno essere sottoposte al controllo del Consiglio costituzionale ai fini della verifica della loro conformità alla LCEFP, che dovrà essere condotta entro il 31 dicembre di ogni anno.

Dalle norme appena sinteticamente riportate, si desume un quadro generale del sistema delle fonti in materia di finanza pubblica che vede, al vertice, la Costituzione con l'affermazione del principio dell'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni; a dare contenuto a tale principio è previsto che sia una legge organica, che definisce, a sua volta, le modalità di elaborazione delle leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche, le quali ultime costituiranno la cornice nel rispetto della quale dovranno essere stabilite le disposizioni delle leggi

⁴¹ Il Patto di stabilità e di crescita impegna la Francia a pervenire, entro il 2012, ad un rapporto deficit/PIL pari al 4,6%.

finanziarie e delle leggi per il finanziamento del sistema di sicurezza sociale.

A garanzia della coerenza di questo sistema, il Consiglio costituzionale sarà chiamato a sindacare la conformità delle leggi rispetto alla fonte di grado superiore e, per interposizione di questa, all'equilibrio dei conti stabilito dalla Costituzione.

Ai sensi dell'art. 89 della Costituzione, per la definitiva approvazione della riforma appena sinteticamente descritta deve attendersi che si esprima il corpo elettorale mediante *referendum* ovvero la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi dalle due Camere riunite in Congresso a Versailles su convocazione del Presidente della Repubblica⁴².

3.3. La “*estabilidad presupuestaria*” nella Costituzione spagnola

Infine, specifiche disposizioni in materia di stabilità di bilancio sono state introdotte dal Parlamento di Madrid nella Costituzione spagnola con la riforma dell'art. 135 prodotta dalla legge n. 329-1 del 27 settembre 2011⁴⁵.

La riforma introduce in Costituzione la regola per cui tutte le amministrazioni pubbliche dovranno adeguarsi al principio della stabilità di bilancio (“*estabilidad presupuestaria*”), concetto per la cui traduzione in termini concreti la norma costituzionale rimanda ai parametri stabiliti dall'Unione europea.

E difatti, quanto al disavanzo, il comma 2 dell'art. 135 stabilisce che i bilanci dello Stato e delle Comunità autonome non possono incorrere in un deficit strutturale superiore ai limiti consentiti dall'Unione europea.

Analogamente, per quanto riguarda il debito, premesso che l'emissione di titoli del debito pubblico da parte dello Stato e delle Comunità autonome deve sempre essere autorizzata per

⁴² Secondo le cronache giornalistiche, il mancato completamento dell'*iter* di approvazione della legge di riforma costituzionale sarebbe dovuto alla riluttanza dell'allora Presidente Sarkozy, in piena crisi di consensi nell'imminenza delle elezioni per il rinnovo del mandato presidenziale, rispetto alla prospettiva, data per scontata, di subire una bocciatura su un tema così rilevante, tanto nell'ipotesi di *referendum* quanto in quella di convocazione del Congresso.

⁴⁵ *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*, su cui cfr. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 52 e ss.

legge, il comma 3 dell'art. 135 dispone che il volume del debito di tutte le pubbliche amministrazioni in rapporto al prodotto interno lordo dello Stato non deve superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il tutto con la precisazione che i limiti posti, tramite rinvio alle disposizioni europee, tanto al disavanzo strutturale quanto al debito pubblico possono essere derogati soltanto in ipotesi di calamità naturali, di recessione economica o di situazioni di emergenza straordinaria che esulino dal controllo dello Stato e mettano significativamente in pericolo la situazione finanziaria o la stabilità economica o sociale dello stesso, previa deliberazione della maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati (art. 135, c. 3, Cost.).

Anche nel caso spagnolo, l'attuazione più puntuale delle disposizioni costituzionali in materia di finanza pubblica è rimessa ad una legge organica, da approvarsi entro il 30 giugno 2012.

Detta legge, in particolare, dovrà fissare il limite massimo, in rapporto al PIL, del disavanzo strutturale dello Stato e delle Comunità autonome e la metodologia e la procedura per il suo calcolo e definire le modalità per la riduzione del debito entro il limite di cui all'art. 135, c. 3. Dovrà inoltre prevedere meccanismi procedurali che realizzino un'adeguata partecipazione ai processi decisionali da parte degli organi di coordinamento istituzionale tra i diversi livelli di governo in materia fiscale e finanziaria. La medesima legge stabilirà, infine, i criteri per il concorso dei diversi livelli di governo al rispetto dei limiti relativi al deficit e al debito, quelli per il riparto tra gli stessi livelli di governo degli oneri conseguenti alla violazione del principio di stabilità di bilancio e le circostanze eccezionali in presenza delle quali è ammessa la deroga ai limiti relativi al deficit strutturale e al debito pubblico.

4. Il quadro sovranazionale

Tutte le considerazioni svolte nelle pagine che precedono, anche in ordine alla possibile interpretazione delle recenti modifiche delle disposizioni costituzionali, necessitano di essere

inquadrate in un contesto ordinamentale più ampio di quello statale.

Difatti, come si è fatto presente all’inizio di questo lavoro, le tensioni che hanno portato alla riforma costituzionale hanno avuto origine nei mercati finanziari globalizzati e la spinta al miglioramento dei conti pubblici nazionali ha la sua genesi nel contesto sovranazionale dell’Unione europea (seppure, come si vedrà, tanto l’accordo Europlus quanto il nuovo “*Fiscal Compact*” non sono, a rigore, inquadrabili in quella cornice ordinamentale).

Del resto, già ben prima che si ponesse la questione dell’adeguamento degli ordinamenti nazionali alle regole del Patto Europlus, le decisioni di bilancio dei Paesi europei dovevano scontare i penetranti condizionamenti esercitati dai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, condizionamenti resi oggi ancor più stringenti per effetto dell’entrata in vigore, con il “*six pack*” del novembre 2011, di nuove disposizioni in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e di sorveglianza preventiva e successiva nell’ambito del Patto di stabilità e di crescita.

Prima di affrontare, conclusivamente, le questioni di fondo sulle quali le nuove regole costituzionali sono destinate a incidere profondamente, appare opportuno evidenziare, quanto più sinteticamente possibile, le ricadute dei vecchi e nuovi vincoli europei sulle regole di bilancio e l’incidenza di tali vincoli sull’interpretazione, “comunitariamente orientata”, delle norme costituzionali.

A questo fine bisogna tenere presenti, distintamente, le regole che derivano all’appartenenza all’Unione europea da quelle che l’Italia, come la quasi totalità dei Paesi membri dell’UE, si è impegnata ad osservare con l’adesione ad accordi che, seppur stipulati tra Stati membri dell’UE, non fanno parte, a stretto rigore, dell’*acquis* dell’Unione.

4.1. I vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione europea

Vengono in considerazione, sotto il primo profilo, i vincoli posti dall’ordinamento dell’Unione europea attraverso le disposizioni sul coordinamento delle politiche economiche

contenute nel titolo VIII del TFUE⁴⁴, ed in particolare sul divieto di disavanzi eccessivi⁴⁵, e gli atti normativi costituenti attuazione del Patto di stabilità e di crescita, come da ultimo modificati ed integrati⁴⁶.

Si tratta di un sistema di regole, sostanziali e procedurali, che, per quanto associato a grandezze fissate in via del tutto convenzionale⁴⁷, ha la sua ragion d'essere nella circostanza che non sarebbe compatibile con l'Unione monetaria un sistema che consentisse a ciascuno stato membro di decidere liberamente il livello del proprio indebitamento, essendo il fabbisogno pubblico la risultante della somma dei fabbisogni dei singoli stati, con la conseguenza che l'incremento incontrollato dell'indebitamento di un singolo stato scaricherebbe sugli altri stati, più virtuosi, i relativi costi.

Sul versante delle regole sostanziali, le innovazioni introdotte dal *six pack* si connotano per la introduzione di criteri più rigidi rispetto ai parametri di Maastricht ai fini della definizione del concetto di disavanzo eccessivo rilevante per l'applicazione delle misure correttive nei confronti degli Stati membri.

⁴⁴ Relativo al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ed alla politica monetaria.

⁴⁵ Art. 126 TFUE, che attribuisce alla Commissione poteri di sorveglianza della situazione dei bilanci e dell'entità del debito pubblico degli Stati membri e prevede la possibilità per il Consiglio, previo avvertimento della Commissione, di irrogare sanzioni nei confronti dello Stato membro che abbia riportato disavanzi eccessivi.

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, al regolamento (CE) n. 1466/97, relativo al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011, e al regolamento (CE) n. 1467/97, relativo all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 nonché, oggi, agli altri atti normativi contenuti nel c.d. *six pack* del novembre 2011, costituiti dalla direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, dal regolamento (UE) n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, dal regolamento (UE) n. 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, e dal regolamento (UE) n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

⁴⁷ Il riferimento è ai parametri di Maastricht, che gli Stati membri, con il Trattato di Amsterdam del 1997, si sono impegnati ad osservare anche dopo l'adesione all'Unione economica e monetaria. Tali parametri, come noto, sono: un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL; un debito pubblico non superiore al 60% del PIL (o, comunque, tendente al rientro).

Per quanto riguarda il disavanzo, gli obiettivi a medio termine dei Paesi membri non possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo e PIL del 3%. Per ciascun Paese, poi, sono stabiliti obiettivi specifici di bilancio indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo⁴⁸.

Per quanto concerne, invece, il debito pubblico, qualora esso ecceda il valore di riferimento, si considera che il rapporto tra debito pubblico e PIL si stia riducendo in misura sufficiente e si stia avvicinando al valore di riferimento ad un ritmo adeguato allorché il differenziale rispetto a tale valore sia diminuito, nell'ultimo triennio, ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno⁴⁹.

Deve, peraltro, sottolinearsi che tanto le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea quanto quelle dei regolamenti che costituiscono il contenuto del Patto di stabilità e di crescita, nello stabilire il divieto di disavanzi eccessivi e nel disciplinare i criteri sostanziali e i meccanismi procedurali di sorveglianza preventiva e di correzione successiva, delineano un sistema che opera in una dimensione essenzialmente politica⁵⁰.

A tale conclusione conduce la considerazione dei profili procedurali della disciplina relativa ai disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TFUE, disciplina che vede il coinvolgimento esclusivo

⁴⁸ Art. 2-bis del reg. n. 1466/1997, come modificato dall'art. 1 del reg. n. 1175/2011.

⁴⁹ Art. 1-bis del reg. n. 1467/1997, come modificato dall'art. 1 del reg. n. 1177/2011.

⁵⁰ Al riguardo, assolutamente emblematica è la vicenda della decisione del 25 novembre 2003 del Consiglio di sospendere la procedura di accertamento dei deficit eccessivi di Francia e Germania e della successiva sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004, n. 27/04, con cui, su ricorso della Commissione, il Giudice comunitario (non si pronunciò sulla violazione del divieto di disavanzi eccessivi da parte dei due Paesi membri, ma) stabilì la illegittimità di quella sospensione e la necessità che il relativo procedimento fosse portato a conclusione. Sull'episodio possono vedersi PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 10, 1073 e ss.; PRESUTTI, *La Corte di giustizia e il Patto di stabilità e crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Dir. comun. scambi intern.*, 2005, n. 1, 65 e ss.; RIVISECCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, 2005, n. 5, 899 e ss.

delle istituzioni politiche (Commissione, Consiglio e, a mero scopo informativo, Parlamento europeo), con inapplicabilità delle norme di cui agli artt. 258 e ss. TFUE⁵¹.

Analogamente, il sistema di sorveglianza preventiva e di intervento correttivo e sanzionatorio delineato dalle disposizioni attuative del Patto di stabilità e di crescita, anche dopo le modifiche intervenute con il *six pack*⁵², non prevede automatismi nell'attivazione delle relative misure per la prevenzione e la correzione dei disavanzi eccessivi, ma continua ad essere imperniato sulle istituzioni politiche dell'UE (Commissione e, soprattutto, Consiglio), alle quali è attribuito il potere di valutare se il percorso di avvicinamento agli obiettivi di bilancio sia adeguato, anche alla luce del connesso percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, e se le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso siano sufficienti al fine del conseguimento degli stessi obiettivi⁵³.

La circostanza del rilievo essenzialmente politico dei profili adesso in esame, testimoniata dalla pressoché totale mancanza di competenze in materia della Corte di Giustizia, assume particolare significato proprio ai fini della valutazione complessiva della riforma costituzionale, la quale, animata dall'esigenza di adeguare la disciplina di bilancio ai vincoli posti dall'Unione europea, pare andare addirittura al di là di quanto richiesto dall'ordinamento sovranazionale, dal momento che giunge a "giuridicizzare" i criteri di valutazione dei provvedimenti di carattere finanziario, laddove l'ordinamento europeo assegna a quegli stessi criteri rilievo politico e non strettamente giuridico.

⁵¹ I quali, come noto, attribuiscono alla Corte di Giustizia la competenza a pronunciarsi con sentenza sulla violazione del diritto dell'Unione e sulla applicazione delle conseguenti sanzioni.

⁵² I regolamenti del *six pack*, oltre a modificare le procedure già disciplinate dai regolamenti n. 1466/1997 e n. 1467/1997, hanno esteso l'ambito della sorveglianza agli squilibri macroeconomici (regg. n. 1174/2011 e n. 1176/2011) e alla manipolazione dei dati statistici (reg. n. 1173/2011, capo V).

⁵³ Cfr. art. 5 del reg. n. 1466/1997, come modificato dall'art. 1 del reg. 1175/2011.

I meccanismi di sorveglianza preventiva e di intervento correttivo del Patto di stabilità e di crescita, come modificati ed integrati dai regolamenti contenuti nel *six pack*, sono analiticamente descritti da DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 15 e ss.

4.2. I vincoli ulteriori posti dal *Fiscal Compact* e il loro rilievo giuridico

Come si è accennato, un diverso ordine di vincoli alla finanza pubblica discende dalla adesione ad accordi come il Patto Europlus, ricordato all'inizio del presente saggio, e, più di recente, al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. "*Fiscal Compact*"), firmato il 2 marzo 2012 da venticinque dei Paesi membri dell'UE⁵⁴.

Preliminarmente, deve osservarsi che accordi come quelli appena menzionati, sebbene mossi dall'intento di «*rafforzare l'architettura dell'unione economica e monetaria, partendo dai trattati su cui si fonda l'Unione europea e agevolando l'attuazione delle misure adottate a norma degli articoli 121, 126 e 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*», operano nell'ambito di una cornice ordinamentale che non coincide perfettamente con quella dell'ordinamento dell'Unione, essendo il risultato della instaurazione, tra gli Stati che hanno aderito agli accordi in questione, di una cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 20 del TUE e degli artt. 326 e ss. del TFUE⁵⁵.

Ciò significa che gli Stati aderenti al *Fiscal Compact* si avvarranno delle istituzioni dell'Unione europea per attuare l'accordo, nella misura e con le modalità stabilite dallo stesso, che costituisce diritto dell'Unione soltanto per gli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata⁵⁶.

⁵⁴ Hanno aderito al trattato, oltre ai Paesi dell'eurozona, anche gli altri Stati membri dell'UE, con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

⁵⁵ Tanto è vero che nelle stesse dichiarazioni preliminari del *Fiscal Compact* viene precisato che «*l'obiettivo dei capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro e di altri Stati membri dell'Unione europea è integrare quanto prima le disposizioni del presente trattato nei trattati su cui si fonda l'Unione europea*».

⁵⁶ Sulla "cooperazione rafforzata" v. GAJA - ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2010, 123 e ss.; TIBERI, *L'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea*, in BASSANINI - TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 303 e ss.

L'entrata in vigore del *Fiscal Compact*⁵⁷ determinerà l'insorgenza, in capo agli Stati contraenti, di precisi obblighi di carattere sostanziale e strumentale.

Gli obblighi di natura sostanziale hanno ad oggetto tanto il risultato di bilancio quanto l'entità del debito pubblico.

Sul primo versante, l'art. 3, par. 1, del Trattato stabilisce che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione deve essere portata in pareggio o in avanzo, con la precisazione che detta regola si considererà rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione⁵⁸ sarà pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Deroghe alla regola appena ricordata sono ammesse soltanto in due circostanze.

La prima ricorre allorché il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo sia "significativamente inferiore al 60%" e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche siano bassi: in questo caso, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine relativo al saldo annuo della pubblica amministrazione può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo⁵⁹.

La seconda circostanza che consente di derogare al limite sopra indicato ricorre al verificarsi di "circostanze eccezionali" consistenti in «*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*»⁶⁰.

⁵⁷ L'art. 14, par. 2, del Trattato stabilisce fissa al 1° gennaio 2013 la data di entrata in vigore, a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro.

⁵⁸ Ovvero il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee (art. 3, par. 3, lett. *a*), del Trattato).

⁵⁹ Art. 3, par. 1, lett. *d*), del Trattato.

⁶⁰ Art. 3, par. 3, lett. *b*), del Trattato.

Quanto al secondo versante, l'art. 4 del *Fiscal Compact* stabilisce che «quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% di cui all'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno» della distanza dal valore di riferimento.

Gli obblighi di carattere strumentale posti dal *Fiscal Compact* a carico degli Stati aderenti riguardano i meccanismi da introdursi a garanzia del risultato di bilancio prescritto dall'art. 3, par. 1, cui sopra si è fatto cenno.

Per garantire il raggiungimento e il mantenimento delle condizioni di bilancio ivi stabilite, gli Stati contraenti sono obbligati, ai sensi dell'art. 3, par. 2, del Trattato, ad introdurre nei rispettivi ordinamenti «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» e ad istituire un meccanismo di correzione automatica degli scostamenti sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea.

Per comprendere quale sia il rilievo giuridico delle disposizioni del *Fiscal Compact* e il loro potenziale impatto sulle politiche di bilancio degli Stati aderenti, bisogna interrogarsi sulle conseguenze della loro inosservanza.

In tale eventualità, il Trattato prevede la possibilità del ricorso, da parte della Commissione ovvero di uno degli altri Stati aderenti, alla Corte di Giustizia dell'Unione europea⁶¹.

Si tratta di una previsione che, per un verso, conferma la sostanziale estraneità del Trattato rispetto all'*acquis* dell'Unione europea e, per altro verso, pone sostanziali limitazioni al ruolo della Corte di Giustizia in chiave di giudice dell'osservanza del Trattato.

Dal primo punto di vista, appare significativa la precisazione che la possibilità dell'intervento della Corte deve intendersi fondata non sulle disposizioni dei Trattati istitutivi, bensì su un

⁶¹ Art. 8 del Trattato.

compromesso stipulato tra le parti aderenti ai sensi dell'art. 273 del TFUE⁶².

Dal secondo punto di vista, il *Fiscal Compact*, all'art. 8, stabilisce espressamente che il ricorso alla Corte di Giustizia, su impulso della Commissione o di uno degli Stati contraenti, può essere proposto soltanto in caso di inosservanza, da parte di uno Stato aderente, del paragrafo 2 dell'art. 3.

Dunque, solo nell'ipotesi di violazione delle regole che si sono dette "strumentali"⁶³ è ammesso il ricorso alla Corte di Giustizia affinché quest'ultima stabilisca con sentenza quali provvedimenti devono essere adottati da parte dello Stato inadempiente per dare corretta applicazione alle norme violate⁶⁴; e solo l'inottemperanza alla sentenza così emessa può comportare l'irrogazione a carico dello Stato inadempiente, da parte della Corte di Giustizia, di una sanzione pecuniaria di misura forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo⁶⁵.

Non tutte le regole stabilite dal *Fiscal Compact* sono, dunque, presidiate dalla vigilanza della Commissione e dalla giurisdizione della Corte di Giustizia. Rimangono, infatti, fuori da questo meccanismo le regole che si sono definite "sostanziali".

Si potrebbe obiettare che resta comunque la possibilità di ricorrere alla Corte in presenza di violazioni di regole strumentali che abbiano determinato lo scostamento dai limiti sostanziali

⁶² Che stabilisce che «La Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso».

⁶³ Ovvero di quelle regole che si è visto riguardare la introduzione di «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» e la previsione di un meccanismo di correzione automatica degli scostamenti sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea.

⁶⁴ La conferma della volontà degli Stati contraenti di sottoporre alla giurisdizione della Corte di Giustizia le sole violazioni delle regole che si sono definite "strumentali" si trova nelle dichiarazioni preliminari del *Fiscal Compact*, ove si legge che «l'osservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 273 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

⁶⁵ Art. 8, parr. 1 e 2, del Trattato.

stabiliti dall'art. 3, par. 1, e che, dunque, il rientro da tali scostamenti potrebbe sortire, indirettamente, dall'adeguamento dei meccanismi di correzione automatica, anche a seguito dell'intervento della Corte di Giustizia.

Ciò è senz'altro vero, ma l'obiezione non tiene conto di tutte le possibili ipotesi di violazione, da parte dello Stato, delle prescrizioni del *Compact*, violazioni che, in alcuni casi, ai sensi del Trattato, potrebbero non aprire il procedimento di denuncia alla Corte di Giustizia e il conseguente intervento di quest'ultima.

Tale eventualità ricorrerebbe, senza dubbio, in ipotesi di violazione dell'art. 4 del *Fiscal Compact*, relativo, come si è visto, all'attuazione dell'obiettivo della riduzione del debito pubblico secondo i tempi ivi stabiliti.

Ma l'esclusione dell'intervento della Corte di Giustizia potrebbe riguardare anche le ipotesi di scostamento dai limiti sostanziali stabiliti dall'art. 3, par. 1, del Trattato che non siano dovuti alla inadeguatezza dei meccanismi di correzione (ad esempio perché questi ultimi sono stati predisposti secondo quanto stabilito dai «*principi comuni proposti dalla Commissione europea*»).

Si pone, dunque, il problema di determinare quali conseguenze produca, in questi casi, la violazione delle regole sostanziali⁶⁶, pur a seguito del corretto adempimento degli obblighi strumentali già più volte indicati.

Si potrebbe ritenere che, nello stabilire le regole di cui agli artt. 3, par. 1, e 4, il *Fiscal Compact* abbia inteso specificare, per i soli Stati aderenti, il contenuto del divieto di disavanzi eccessivi e del Patto di stabilità e di crescita, già vigenti in forza dei Trattati dell'Unione. Se così fosse, le regole poste dal *Fiscal Compact* si porrebbero oggi, solo per gli Stati aderenti, come misura del rispetto delle condizioni del Patto di stabilità e di crescita, con la conseguenza che i meccanismi di prevenzione e di correzione stabiliti dalle norme del Titolo VIII del TFUE e dai regolamenti che ne costituiscono attuazione dovrebbero essere attivati, nei confronti degli aderenti al *Compact*, secondo le disposizioni da quest'ultimo poste.

⁶⁶ Che si concretizzerebbe nella produzione di un risultato di bilancio con un disavanzo superiore a quello consentito dall'art. 3, par. 1, del Trattato ovvero nella mancata riduzione del debito pubblico secondo i ritmi stabiliti dall'art. 4.

Questa soluzione non farebbe che reiterare, anche in relazione alle disposizioni concernenti l'equilibrio dei bilanci nazionali e la riduzione del debito pubblico poste dal *Fiscal Compact*, i meccanismi di intervento preventivo e correttivo operanti sul piano politico che si sono già accennati al paragrafo precedente.

Una soluzione del genere, peraltro, mal si concilierebbe con la necessità di tenere distinte le cornici ordinamentali entro cui si muovono i due diversi sistemi di regole, quello posto dall'Unione europea e quello introdotto dalla cooperazione rafforzata instaurata con il *Fiscal Compact* tra alcuni soltanto dei Paesi membri dell'UE, e risulterebbe in contraddizione con la necessità di una futura integrazione delle disposizioni del *Compact* nei trattati su cui si fonda l'Unione.

L'attuale inutilizzabilità delle procedure previste dal Patto di stabilità e di crescita indurrebbe a ritenere che la violazione delle regole sostanziali del *Fiscal Compact* determinate da provvedimenti di natura legislativa debba trovare sanzione mediante altre procedure, che tengano adeguatamente conto delle «*prerogative dei parlamenti nazionali*»⁶⁷. Per quanto riguarda il legislatore italiano, ciò comporterebbe che la conformità dei provvedimenti legislativi al *Fiscal Compact* potrebbe essere sindacata solo se, e nei limiti in cui, si ritenga che le disposizioni del Trattato possano essere considerate norme interposte rispetto a disposizioni costituzionali quali quelle di cui agli artt. 81 e 117⁶⁸.

Con riguardo, in particolare, al parametro dato dal nuovo art. 81 Cost., si dovrebbe dunque ipotizzare un'efficacia del *Fiscal Compact* quale criterio interpretativo delle disposizioni di cui ai (nuovi) primi due commi dell'articolo della Costituzione, nel senso che l'equilibrio di bilancio imposto dal primo comma non potrebbe non tener conto della prescrizione dell'art. 3, par. 1, del *Compact* circa il limite quantitativo del disavanzo e che, anzi, l'obbligo assunto dall'Italia a procedere all'abbattimento del

⁶⁷ Che il *Fiscal Compact* dichiara di voler comunque rispettare: cfr. art. 3, par. 2, ult. periodo.

⁶⁸ Ai sensi del quale, come noto, «*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*». Sulla problematica giustiziabilità del vincolo del pareggio di bilancio cfr. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

debito pubblico al ritmo stabilito dall'art. 4 del *Fiscal Compact* imporrà l'approvazione di bilanci in forte avanzo, dal momento che sarà necessario reperire le risorse necessarie a ridurre, ogni anno, l'entità del debito della misura di un ventesimo della distanza dal valore di riferimento (60% del PIL).

Leggi di approvazione di bilancio che non tenessero conto degli obblighi assunti con l'adesione al *Fiscal Compact* potrebbero, dunque, essere ritenute costituzionalmente illegittime.

5. Rilievi su alcune questioni di fondo

Il precipitare delle iniziative (a livello sovranazionale e nazionale) cui si è fatto riferimento nelle pagine che precedono, determinato dalla morsa della crisi economico-finanziaria e dalla corsa affannosa degli stati alla riconquista della fiducia dei mercati, non può fare perdere di vista, a conclusione delle presenti riflessioni, alcuni profili di fondo sui quali le progettate misure di condizionamento delle scelte di finanza pubblica nazionali sono destinate a incidere significativamente.

In primo luogo, deve essere messa in adeguata evidenza la circostanza che la riforma costituzione appena varata dalle Camere, lungi dal costituire operazione di rilievo meramente tecnico-contabile, assume rilevante significato politico-costituzionale, dal momento che da essa discendono importanti conseguenze sui margini di manovra dei *policy makers* (Governo e Parlamento) in ordine alle scelte fondamentali di politica economica nazionale.

Si è osservato, nei paragrafi precedenti, che l'art. 81 Cost., nella formulazione scaturita dai lavori dell'Assemblea costituente, pur se estremamente laconico, nel prefigurare un equilibrio procedurale tra le decisioni relative all'interesse finanziario e quelle relative agli interessi settoriali, si manteneva del tutto neutrale rispetto alla specifica strategia di politica economica, la cui scelta era lasciata alla responsabilità del decisore politico⁶⁹.

⁶⁹ Cfr. al riguardo quanto osserva BARTOLE, *art. 81, cit.*, secondo cui «il fatto è (...) che dottrine e strategie economico-finanziarie sono assoggettate a tempi di logoramento o, quanto meno, di revisione ben più stretti che per il

In particolare, tale formulazione ha permesso l'espansione della spesa pubblica, ma avrebbe anche consentito l'assunzione di decisioni di politica economica di segno opposto, ispirate al contenimento della spesa e alla contrazione del debito pubblico.

La riforma dell'art. 81 portata dalla legge costituzionale n. 1/2012 si pone in netta discontinuità rispetto al passato e costituisce il frutto di una chiara scelta di campo del legislatore costituzionale in favore di una certa visione della spesa pubblica e della rinuncia definitiva a perseguire strategie economiche alternative, per di più in presenza di correnti del pensiero economico che tutt'oggi pongono l'accento sugli effetti recessivi delle politiche pubbliche ispirate alla regola del pareggio di bilancio in epoca di congiuntura economica negativa⁷⁰.

Ciò in considerazione del fatto che una scelta di questo genere, se cristallizzata (pur con tutte le ambiguità che si sono evidenziate) in una disposizione costituzionale, esclude in radice, salvo casi eccezionali, che lo Stato possa mettere in campo politiche di "deficit spending" per promuovere lo sviluppo del sistema economico, e ciò senza che abbia alcuna rilevanza qualsiasi valutazione circa l'efficacia, in termini di promozione della crescita, delle politiche di spesa.

Deve notarsi, a quest'ultimo riguardo, che gli altri ordinamenti che hanno risposto alle sollecitazioni provenienti dal Patto Europlus non hanno introdotto disposizioni costituzionali volte a produrre irrigidimenti delle politiche di bilancio quale quello che si determina attraverso l'imposizione del "pareggio", ma si sono limitati a prevedere condizioni più rigorose per la produzione di disavanzi di bilancio.

Si veda, ad esempio, a quanto accaduto con la riforma della Costituzione federale tedesca del 2009, che ha stabilito che il

passato, sicché la lettura delle disposizioni costituzionali deve restare – nei limiti delle espressioni verbali usate dal legislatore costituente – aperta (per così dire) alle recezioni ed agli adeguamenti che quelle modifiche richiedono e consentono».

⁷⁰ Cfr. al riguardo PISAURO, *Note sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio della Camera dei deputati, 24 ottobre 2011. Si veda anche la lettera aperta rivolta al Presidente Obama dagli economisti americani K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow e L. Tyson, disponibile in versione tradotta in <www.unita.it/mondo/usa-pareggio-di-bilancio-br-nobel-a-obama-noi-contrari-1.322464>.

bilancio federale deve rispettare il limite 0,35% del prodotto interno lordo per le entrate da prestiti. Lo stesso vale per i processi di riforma costituzionale recentemente avviati in Francia e in Spagna, i quali, come si è visto, non introducono il principio del pareggio del bilancio, ma rimandano ai vincoli definiti a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita.

A loro volta, le disposizioni di fonte sovranazionale⁷¹ stabiliscono limiti quantitativi al disavanzo in rapporto al prodotto interno lordo, ma non impongono agli Stati di stabilire per legge (e men che meno in Costituzione) l'obbligo del pareggio del bilancio.

La imposizione di limiti di questo tipo appare funzionale allo scopo di consentire una valutazione (più o meno rigorosa) dell'efficacia delle politiche di spesa pubblica senza "ingabbiare" le scelte dei *policy makers*, in quanto la previsione dell'obbligo di rispettare un certo rapporto tra deficit e PIL non impedisce di spendere in disavanzo, ma vincola la spesa al suo grado di efficienza, ovvero all'incremento di prodotto interno che essa realizza.

Per contro, la previsione costituzionale del principio del pareggio di bilancio, associato al divieto di ricorrere all'indebitamento, impedisce agli Stati di attuare questa ricetta, e dunque di farsi parte attiva del rilancio dell'economia, demandando al solo mercato, anche nelle fasi di recessione, il compito di produrre sviluppo ed occupazione.

Dubbi, seppur fondati su diverse basi, possono formularsi anche in ordine alla previsione costituzionale del divieto di ricorrere all'indebitamento.

A questo riguardo, deve osservarsi che, seppure sia auspicabile, per diversi motivi, che si pervenga ad una progressiva riduzione del debito pubblico⁷², la disposizione di cui al nuovo art. 81, c. 2, Cost. si espone alla critica che essa, nella sua perentorietà, non tiene nella minima considerazione le diverse finalità che possono essere perseguite attraverso la

⁷¹ A partire dalle previsioni compendiate nei parametri di Maastricht per giungere, più di recente, ai più rigorosi limiti di cui all'art. 2-*bis* del reg. n. 1466/1997, come modificato dall'art. 1 del reg. n. 1175/2011 e all'art. 3, par. 1, del *Fiscal Compact*.

⁷² Cfr. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio in bilancio secondo la teoria economica*, cit., 8; PISAURO, *Come funziona il fiscal compact*, in *www.lavoce.info*, 31-1-2012.

contrazione del debito ed esclude, quindi, anche la possibilità che si possa ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti in infrastrutture capaci di creare sviluppo economico (e di determinare, quindi, anche la crescita del prodotto interno) e, più in generale, per creare ricchezza a vantaggio delle future generazioni.

A differenza che per gli altri enti territoriali⁷⁵, lo Stato non può indebitarsi nemmeno rispettando la *golden rule* e qualora sia accertata la sostenibilità economica e finanziaria del debito⁷⁴.

Dunque, pur potendosi, per diverse ragioni, convenire sulla opportunità che i governi, ed in particolare quelli che attualmente sono più esposti ai pericoli della speculazione finanziaria, perseguano la scelta (politica) della riduzione del debito pubblico, ci si dovrebbe domandare se sia auspicabile che regole volte al raggiungimento di questo risultato, così come del (distinto) obiettivo (congiunturale) del pareggio di bilancio, siano inserite nella Carta costituzionale.

A questo si aggiunga un ulteriore motivo di perplessità collegato alle strategie prefigurate dal legislatore costituzionale per il raggiungimento dell'obiettivo (congiunturale) della riduzione del debito pubblico.

Come si è accennato in precedenza, l'art. 81, c. 6, Cost. demanda alla legge rinforzata approvata con la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere l'introduzione di *«regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»*.

Traspare chiaramente, anche nella norma appena citata, la scelta di campo del legislatore costituzionale in favore di una certa visione delle politiche di finanza pubblica che, in vista del perseguimento degli obiettivi della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del debito pubblico, ammette interventi

⁷⁵ Cfr. art. 119, u.c., Cost.

⁷⁴ A conclusioni diverse da quelle sopra rassegnate non potrebbe condurre la circostanza che la stessa riforma costituzionale demandi ad una specifica fonte, la legge di contabilità rinforzata di cui all'art. 5 del disegno di legge costituzionale, la determinazione dei *«criteri volti ad assicurare (...) la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»*, dal momento che tale criterio deve ritenersi riferito al debito contratto nel rispetto dei limiti e delle condizioni di cui al (nuovo) art. 81, c. 2, Cost.

sulla sola spesa, trascurando completamente che gli stessi obiettivi possono essere raggiunti anche manovrando sull'entrata o dosando opportunamente le misure su entrambi i fattori.

Sotto altro profilo, sarà necessario riflettere sulle conseguenze delle nuove disposizioni costituzionali sul funzionamento dei meccanismi di partecipazione delle autonomie territoriali agli impegni assunti dallo Stato in forza del Patto di stabilità e crescita.

Come noto, la trasposizione di questi impegni nell'ordinamento interno ha dato luogo, a partire dalla legge n. 488/1998, alla elaborazione del Patto di stabilità interno quale strumento di coordinamento della finanza pubblica finalizzato a garantire un andamento della finanza regionale e locale coerente con gli obiettivi stabiliti per l'aggregato delle amministrazioni pubbliche a livello comunitario.

Le regole del patto di stabilità interno sono state formulate, in un processo di graduale affinamento, in sede di manovra di finanza pubblica e, da ultimo, negli artt. 30, 31 e 32 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012).

In generale, le prescrizioni del Patto di stabilità interno sono volte a fissare obiettivi quantitativi relativi alla gestione finanziaria degli enti territoriali, definendo procedure di monitoraggio e controllo e prevedendo sanzioni nei confronti degli enti inadempienti.

L'entità complessiva del concorso degli enti territoriali all'impegno derivante dal Patto di stabilità e di crescita è determinata in termini di indebitamento netto e di fabbisogno. Al riguardo, il Patto di stabilità interno del 2012 ha introdotto un meccanismo di riparto dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra i singoli enti basato su criteri di virtuosità misurata operando una valutazione ponderata di una serie di parametri⁷⁵, con riconoscimento di maggiori spazi finanziari agli enti virtuosi, da compensarsi attraverso il maggior concorso richiesto a quelli non virtuosi.

Questo meccanismo andrà, probabilmente, riletto alla luce delle nuove disposizioni costituzionali sull'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e, più in particolare, sui limiti del ricorso all'indebitamento da parte delle autonomie territoriali di cui al nuovo art. 119 Cost. che, come si è visto, da un lato

⁷⁵ Art. 20, c. 2, d.l. n. 98/2011.

stabilisce che il principio dell'equilibrio del bilancio debba essere garantito da ciascun ente territoriale e, dall'altro, prevede, secondo una logica che parrebbe richiamare la facoltà riconosciuta alle regioni di rivedere il Patto di stabilità interno per i "propri" enti locali⁷⁶, un condizionamento del ricorso all'indebitamento che presuppone la implementazione di strumenti di compensazione infraregionale dei risultati di bilancio.

⁷⁶ Cfr. art. 32, c. 17, della l. n. 183/2011 e art. 1, cc. 138-143, della l. n. 220/2010.

